ANNUAL REPORT

1989-1990

ROYAL CANADIAN MOUNTED POLICE

EXTERNAL REVIEW COMMITTEE

4

Canada

A summary of this report is available

Fourth Annual Report 1989-1990
Royal Canadian Mounted Police
External Review Committee,
P.O. Box 1159, Station "B"
Ottawa, Ontario
K1P 5R2

Catalogue Number JS74-1/1990
ISBN 0-662-57523-7

90-06611/

Royal Canadian Mounted Police
External Review Committee

CANADA

Comité externe d'examen de la
Gendarmerie royale du Canada

Chairman Président

June 15, 1990

The Honourable Pierre H. Cadieux, P.C., M.P.
Solicitor General of Canada
340 Laurier Avenue West
Sir Wilfrid Laurier Building
Ottawa, Ontario
K1A 0P8

Mr. Minister:

Pursuant to Section 30 of the *Royal Canadian Mounted Police Act*, I hereby transmit to you for tabling in Parliament, the Annual Report of the Royal Canadian Mounted Police External Review Committee for fiscal year 1989-90.

Faithfully yours,

Hon. René J. Marin

P.O. Box 1159, Station 'B'
Ottawa, Ontario K1P 5R2

Casier postal 1159, succursale 'B'
Ottawa (Ontario) K1P 5R2

COMMITTEE MEMBERS

Chairman

The Honourable René J. Marin, O.M.M., Q.C., L.L.D.

Vice-Chairman

F. Jennifer Lynch

Members

Joanne McLeod, C.M., Q.C.
William Millar
Mary Saunders, Q.C.

CONTENTS

PART I

Introduction

Caseload 1
Jurisdiction 1
Delays 2
Relationship with the Force 2
Offices of the Minister and Deputy Minister 3

PART II

The Year Under Review

Cases 5
1) Disgraceful Conduct: Theft 5
2) Disgraceful Conduct: False Accusation 6
3) Contravention of the Code of Conduct: Alteration of a Performance Appraisal 7
4) Disgraceful Conduct: False Insurance Claim 8
5) Refusal to Obey a Lawful Command: Ordered Statements 9
6) Reimbursement of Legal and Appraisal Fees 10
7) Reimbursement of Legal Fees 11
8) Recovery of Transfer Allowance 12
9) Reimbursement of Real Estate Fees and First Mortgage Penalty 13
10) Reimbursement of Meal Costs 14
Research Program 15
a) Discussion and Consultation Papers 15
1) Relocation 15
2) Medical Discharge 16
3) Upcoming Topics 16
b) Seminar on Police Human Resource Management 17
c) Communications 18
d) Speeches, Visits and Conferences 18
e) Consultation 19
Administration 19

PART III

Issues and Concerns

Power to Hold Hearings and Issue Directives 21
Jurisdiction of the Committee 21
Level I—Authority and Jurisdiction 22
Ensuring Fairness 23
Types of Discipline 24
Legal Issues 24
a) Burden of Proof and Evidentiary Questions 24
b) Character Evidence 25
c) Similar Fact Evidence 25
d) Circumstantial Evidence 26

PART IV

Looking Back

Streamlined Grievance Records 27
The Right to Establish a Union in the RCMP 27

PART V

Looking Ahead

Consultation with the Provinces 29

PART VI

Annexes

Items within the scope of sub-paragraph 36(a) 33
Seminar on Police Human Resource Management 35
Cases, Acts and Regulations Cited in this Report 39

I INTRODUCTION

CASELOAD

The year 1989-90 was the Committee's first full year of operation. As the year progressed, the number of cases referred by the Commissioner grew to the extent that, during the last three months, 1 January — 31 March, the Committee received more than half of the total number of cases that have been referred to it. This rapid increase in caseload will have an impact on the Committee's resource requirements, particularly in terms of person-years. It is not known what the effect of increased awareness, within the RCMP, of the Committee's role will be and whether this will have a further effect on resource requirements.

JURISDICTION

Under the provisions of the *RCMP Act* (1986) (the new *Act*), all cases resulting in formal discipline, discharge and demotion are referred to the Committee by the Commissioner, unless the member involved requests that they not be referred. In the case of grievances, the legislation is less clear; section 36 of the *RCMP Regulations* provides that grievances relating to the following matters are to be referred to the Committee:

a) the Force's interpretation and application of government policies that apply to government departments and that have been made to apply to members;

b) the stoppage of the pay and allowances of members made pursuant to subsection 22(3) of the Act;

c) the Force's interpretation and application of the *Isolated Posts Directive*;

d) the Force's interpretation and application of the *RCMP Relocation Directive*; and

e) administrative discharge for grounds specified in paragraph 19(a), (f) or (i).

Under current procedures, senior officers of the Force, on behalf of the Commissioner, decide whether a particular grievance falls within the provisions of paragraph (a). This causes the Committee some concern: as agents of the Commissioner decide whether or not to refer a grievance, the Committee is unable to ascertain whether it is receiving all the grievances that Parliament intended it to receive. This concern has been the subject of ongoing discussions between the Chairman of the Committee and the Commissioner.

During the fiscal year, the Commissioner recognized that the RCMP's interpretation of paragraph (a) should be broadened, and advised the Committee that henceforth grievances relating to 17 additional subjects would be referred. A copy of the list is included at Annex 1. In addition, Committee staff has been given to understand by representatives of the Commissioner that borderline grievances will be referred. However, senior officers have also informed Com-

mittee staff that the number of grievances eligible for review is still a relatively small percentage of the total number submitted.

The Committee welcomes these developments and believes that they will help ensure that the interests of the Force and its members are reviewed in the manner intended by Parliament. However, the Committee remains concerned that initiatives relating to its current jurisdiction are within the hands of the Force: amendments to the *RCMP Regulations* are initiated by the Force and the Force determines the types of grievances which fall within the ambit of the *Regulations*. It also decides, in each case, whether a grievance falls within the list of referrable grievances. It is somewhat unusual that the body being reviewed has such influence over the jurisdiction of an administrative tribunal.

DELAYS

In almost every case reviewed during the fiscal year, the Committee has felt it necessary to comment on the question of delays. Delays in excess of a year, and in some cases two years or more, are not acceptable, and this has been brought to the Commissioner's attention on a number of occasions. The Committee was pleased to note that the Commissioner has written to all officers involved in the grievance and discipline processes advising them of their responsibility to ensure that cases are handled expeditiously.

The Committee has reason to believe that delays will diminish as members and the Force become more familiar with the external review process and as staffing levels in the groups responsible for grievances and discipline are increased. However, the Committee staff has been advised that delays are even greater for those grievances not referrable to the Committee. It is hoped that the time taken to deal with grievances will improve for both referrable and non-referrable grievances. Parliament could not have intended that the external review process should prejudice the rights and interests of members whose grievances are not currently referrable to the Committee.

RELATIONSHIP WITH THE FORCE

The Force's senior management has shown an open and constructive approach to the Committee's requests and recommendations.

The Commissioner often made time available for meetings with the Chairman; the result is a climate of frank and constructive discussion which is followed, in many cases, by confirmation of the issues settled. Other issues subject to further discussion were always set aside and pursued at an appropriate time.

The Deputy Commissioner (Administration) has devoted considerable time to following up on discussions between the Commissioner and the Chairman, and his assistance is gratefully acknowledged.

The staff of the Committee has enjoyed continuing consultation with the personnel of the Professional Standards Directorate and the Staff

Relations Branch; these discussions have enabled both the Committee and personnel of the RCMP to correct situations which might otherwise have caused irritation. As discussions took place, remedial measures were taken to minimize the impact of any misunderstanding between the two bodies. Such co-operation is essential; the Committee is grateful that no effort has been spared to make these meetings fruitful.

In addition, the staff has been assisted in its task by the National Executive of the Division Staff Relations Representatives whose suggestions, explanations and assistance have helped the Committee. These members have considerable skill and experience which, in many cases, have assisted the Committee's personnel in better understanding the application of Force policy and its impact on members. The Committee has met with newly elected Division Staff Relations Representatives in an effort to communicate the Committee's mandate to them.

The Committee is also grateful for the assistance received from the Force in the distribution of its material to each member of the Force; such communication is important to the success of the Committee's work.

There are still issues to be settled between the Committee and the Force. They are not ones which can be resolved in the early stage of a mandate; they require a fairly protracted discussion and the Committee is confident this dialogue will continue. There is no doubt a difference of opinion as to what constitutes sufficient grounds for recommendation for dismissal from the Force. There are also differing opinions with respect to what conduct impinging on integrity merits a dismissal. These and other fundamental differences require further discussion and research.

The Committee is considering a program of research which would address the principles of sanctioning of police officers by their employers. The Committee believes that research, followed by discussion and debate, will assist in achieving more consistency between the policy applied by the Force and that advocated by the Committee.

The most positive aspect of the relationship with the Force will be addressed elsewhere in this report but deserves a short comment under this heading: the enlarged interpretation of the jurisdiction of the Committee with respect to grievances is a positive step taken by the Force and deserves praise.

OFFICES OF THE MINISTER AND DEPUTY MINISTER

In the execution of his mandate, the Chairman on occasion consults with the Solicitor General, the Deputy Solicitor General and their respective senior staffs.

Despite the demands of their offices, every request has been met, and an expression of appreciation is owed for the courtesy and prompt attention extended.

II THE YEAR UNDER REVIEW

CASES

The primary activity of the Committee is the review of cases referred to it by the Commissioner of the RCMP. Under the new *RCMP Act*, if the Chairman of the Committee is not satisfied with the Force's proposed disposition of the case, he may report his findings and recommendations to the Commissioner and the parties involved or institute a hearing, after which the Committee's findings and recommendations are forwarded to the Commissioner and the parties.

Given the numbers and the nature of the Committee's cases, it is not possible to report on all of them here. The following is a representative sample of the issues considered during the year. Cases 1 to 5 are discipline appeal cases; cases 6 to 10 are grievances.

a) Discipline appeals

1) *Disgraceful conduct: theft*

A member of the Force was charged with disgraceful conduct pursuant to subsection 25(o) of the old *RCMP Act*. The charge resulted from the member's off-duty involvement in an alleged criminal act: shoplifting a feminine hygiene product worth $1.79 needed by his wife. A criminal charge relating to the incident was withdrawn.

The member appeared before an RCMP Service Court and pleaded guilty. The Trial Officer imposed a reprimand and a fine of $500. The Trial Officer also recommended the dismissal of the member, notwithstanding the fact that there had been a joint submission from representatives for the Commanding Officer and the member that the member ought to be retained. The sentence and recommendation for dismissal were appealed by the member.

On April 21, 1989, the Chairman issued his findings and recommendations. He noted that, in *Fedoriuk v. Commissioner of the RCMP*, the Federal Court of Appeal had decided that dismissal cannot automatically flow from the commission of a service offence; each case must be examined in light of all relevant circumstances. Even though the Trial Officer did not have the benefit of considering the *Fedoriuk* decision, he ought to have given due consideration to the mitigating circumstances presented in evidence.

The member was prompt and consistent in explaining his conduct. He co-operated fully with the investigators and he was not convicted in the criminal courts. He had an unblemished service record spanning six years. The Trial Officer also found the member to be remorseful: the member had immediately advised his supervisor and colleagues of the events and apologized for any embarrassment his conduct might cause them.

The member explained that he had been embarrassed to pay for the item but the Chairman considered that this was not a case where per-

sonal circumstances such as unusual levels of stress and anxiety lead a normal person to irrational behaviour. A medical report indicated the member was not likely to repeat this type of offence. In his comments, the Chairman stated that the medical report must be ascribed some weight. Where expert evidence has a sound factual basis, is relevant and is uncontradicted, it is not to be rejected lightly.

The member's Commanding Officer had not sought the member's dismissal because he considered the member to be of value to the Force. Nevertheless, the Trial Officer stated that the Commanding Officer's recommendation was one he was not bound to follow. The Chairman was of the view that the Trial Officer should not have ignored this recommendation.

The Chairman recommended the appeal be allowed in part. He recommended that the reprimand and the $500 fine stand, and that the member's work be supervised for a period of six months. The Chairman recommended, however, that the Commissioner not accept the Trial Officer's recommendation for dismissal.

On June 23, 1989, the Commissioner disagreed with the Chairman's recommendations and ordered the member to resign. Other issues in this case are discussed in this report under the section entitled Issues and Concerns.

2) *Disgraceful conduct: false accusation*

A member of the Force was charged with disgraceful conduct pursuant to subsection 25(o) of the old *RCMP Act* based on two distinct incidents. It was alleged that the member had misrepresented facts about a colleague by suggesting that the colleague had used drugs. In addition, the member failed to obey a lawful command by his superior that he not frequent guard posts when not on duty.

The more serious of the two offences occurred when the member contacted a recruiting officer from a municipal police force and falsely informed him that a colleague in the RCMP, who had applied to the other force for employment, had been in possession of marijuana cigarettes. This allegation caused an investigation involving both forces. The accusation proved to be false and mischievous.

The member appeared before an RCMP Service Court and was found guilty. The member was fined $500 and reprimanded; in addition, the Trial Officer recommended that he be dismissed from the Force. The conviction was appealed by the member.

On September 1, 1989, the Chairman issued his findings and recommendations. He first pointed out that, contrary to section 33 of the old *RCMP Act*, the charge did not contain separate statements and particulars for each of the two offences; the charge was therefore duplicitous. The Commissioner could however dismiss

the appeal if a conviction had been properly entered for one of the offences. The Chairman stated that there was sufficient evidence to support the finding of guilt based on the more serious offence of false accusation. The evidence established the commission of the offence and that conviction alone was sufficient to support the service offence of disgraceful conduct.

Evidence hinged upon the conflicting testimonies of the member and his colleague; therefore, the credibility of the members was an issue. At the Service Court, several of the accused member's supervisors testified that he was unreliable, untrustworthy and a liar.

The Chairman recommended that the appeal be dismissed, a conviction being registered on the charge of disgraceful conduct based on the false accusation. He stated that those who inflict such maliciousness on others cannot be trusted to fulfil the office of peace officer. He further recommended that, should the recommendation for dismissal be followed, the fine ought to be set aside.

While there was no appeal launched as to the sentence, the Chairman felt compelled to address this issue because it raised a number of concerns, especially regarding the rules of evidence. He stated that it is the duty of the Trial Officer, even when no objection is raised, to ensure that only relevant evidence be admitted. Despite this, there was no evidence that the member suffered any prejudicial effect from the irrelevant material considered.

Another concern was the way in which a *voir dire* was conducted in relation to an ordered statement. A statement must be proven to be voluntary at *a voir dire* before it is admissible. Considering that the Trial Officer conducted an inquiry into the making of the statement and considering that there was no clear obligation in law to conduct a *voir dire* in such cases, the Chairman found that the procedural flaw in the way the *voir dire* was conducted was not cause for setting aside the decision of the Trial Officer.

On October 13, 1989, the Commissioner accepted the Chairman's recommendation, ordered the member to resign and waived the $500 fine.

3) *Contravention of the Code of Conduct: alteration of a performance appraisal*

A member was alleged to have contravened the Code of Conduct, adopted under section 38 of the new *RCMP Act*, by altering his Performance Evaluation and Review Report.

Formal disciplinary proceedings were instituted against him and an RCMP Adjudication Board was convened. The Board decided that the allegation was established, reprimanded him and imposed a forfeiture of pay for six days. The Board's decision was appealed by the member.

At the Adjudication Board, the member's supervisor testified that he had prepared a draft 1988 Performance Evaluation and Review Report for the member. He and the member discussed the evaluation report and

they agreed on amendments to be made to the narrative part of the report but did not alter the scoring. The report was typed and returned to the supervisor. He gave the document to the member, who signed it and left it in the supervisor's mail slot. The next day, the supervisor noticed that changes had been made in the report; upon returning from annual leave, the member was confronted with the allegation that he had made the changes, but he denied any wrongdoing.

A preliminary review of the record led to the issuance of a notice, under section 8 of the *RCMP External Review Committee Rules of Practice and Procedure*, giving the parties an opportunity to supplement the record with regard to two issues: the admissibility of alleged similar fact evidence and the applicability of the rule in *Hodge's Case*. Neither written nor oral representations were received from either party. During the proceedings, the Chairman received representations from Committee counsel which clarified the issues which were unclear on the record.

On February 9, 1990, the Chairman issued his findings and recommendations. What purported to be similar fact evidence had been introduced at the Adjudication Board to demonstrate that the member's previous assessment contained a mismatched narrative and score. Not only was there no direct evidence that the member was responsible for the discrepancy in the previous evaluation report, there was no direct evidence that it had even been altered. The previous events had occurred almost two years earlier. Consequently, the Chairman was of the view that the Board should not have considered the previous events.

At the Adjudication Board, the supervisor was unclear about identifying the changes to the appraisal because no original copy existed against which he could verify the typed report. It was found that the supervisor's mail box was unlocked; therefore, access to the report was not exclusive.

As the remainder of the evidence was circumstantial, the Chairman felt it necessary to examine the applicability of the rule in *Hodge's Case*. In applying the proper test of proof on the balance of probabilities to the evidence, it became impossible to find that the member had committed the alleged contravention. There were too many loose ends in the case which, at best, caused some circumstances to be suspicious. The Chairman recommended that the appeal be allowed and that the sanction imposed by the Adjudication Board be rescinded.

At the time of writing, no decision had been received from the Commissioner.

4) *Disgraceful conduct: false insurance claim*

A member of the Force was charged with disgraceful conduct pursuant to sub-section 25(o) of the old *RCMP Act*. The charge against the member resulted from his off-duty involvement in an insurance claim.

The member had been the victim of a break-in at his residence. He provided the local police and his

insurance broker with a list of stolen items, which included a television set. After doing so, he came to believe that some tools had also been stolen, and informed his insurer accordingly. He then found the television set that he had reported stolen but did not inform his insurer. He cashed a cheque that his insurer had given him as an interim payment for the stolen goods. He then found the tools he thought were stolen, but again did not notify his insurer. Finally, he reported the theft of his tools to the local police, although he then had them in his possession.

The member appeared before an RCMP Service Court and was found guilty. The Service Court reprimanded him, imposed a forfeiture of pay for five days and recommended his dismissal. The conviction and sentence were appealed by the member.

The Chairman stated that there was sufficient evidence to support the finding of guilt. The member's conduct over several weeks removed the possibility that this might have been a momentary lapse. He showed irresponsibility and a lack of judgment and integrity amounting to disgraceful conduct.

The Chairman recommended that the member be reprimanded and dismissed because his conduct was inconsistent with the status of a peace officer.

At the time of writing, no decision had been received from the Commissioner.

5) *Refusal to obey a lawful command: ordered statements*

A member was charged under the old *RCMP Act* with refusal to obey a lawful command, namely refusing to answer questions relating to an internal investigation.

The member was subject to both an internal and a criminal investigation, the status of which was unknown when the internal investigator interrogated the member. The member's counsel in the criminal case had "instructed" him not to answer questions. When ordered to provide answers the member deferred due to his counsel's "instructions", saying he was not ready to answer. Subsequently the member asked for the list of questions in order to establish their relevance. The investigator declined because the internal RCMP guidelines specified that the member had no right to consult counsel during interrogations.

The Chairman reviewed the facts and gave the parties the opportunity to make further representations in writing, and verbally, on whether the charge had been properly laid eight months after the events, and whether the *Charter* affected the admissibility of ordered statements. Written representations were received from the parties pursuant to a notice under section 8 of the *RCMP External Review Committee Rules of Practice and Procedure*; both parties however indicated they would not make verbal representations at the proceedings.

Prior to the proceedings a Division Staff Relations Representative made an application to be considered

an interested person. A written notice of objection which also questioned the Chairman's jurisdiction to hold the proceedings was received from the Commanding Officer's representative, but he did not appear to support the objection at the proceedings. The applicant was granted interested person status and made representations. Representations were also received from Committee counsel.

In his findings and recommendations the Chairman said the matter could be resolved without considering the issue of delay in laying charges. The issue of admissibility of ordered statements could be addressed on the basis of the rules of fundamental justice.

The member had been pressed to give answers in a matter which could still have been the subject of a criminal investigation. The RCMP guidelines permitted the disclosure of the tenor of ordered statements to criminal investigators. The member was required to obey only "lawful" commands. As there was no provision in the old *RCMP Act* authorizing ordered statements, the lawfulness could only be determined in light of the relevance of the questions to the internal investigation and their impact upon the criminal investigation. The member was not in a situation where he could properly be expected to advise himself on those complex issues and therefore would have benefited from legal advice. The guidelines preventing access to legal counsel were merely internal policies and could not supersede the rules of fundamental justice which called for access to legal advice. Although it was not necessary to resolve the issue, the same result would be reached under section 7 of the *Charter*.

The Chairman recommended that the Commissioner quash the conviction because of the breach of the rules of fundamental justice; if the statements could not be ordered under the circumstances, the member could not be convicted of refusal to obey.

At the time of writing, no decision had been received from the Commissioner.

b) Grievances

6) ***Reimbursement of legal and appraisal fees for the purchase of a house***

A member grieved the decision of the Force not to reimburse what the member deemed to be eligible expenses under the *RCMP Relocation Directive*.

Upon relocating near his new posting, the member purchased a principal residence and property which comprised over 150 acres of land. The member applied for reimbursement of the legal and appraisal fees that he had incurred. The request was refused on the grounds that the Force's policy limited reimbursement to expenses associated with the purchase of a principal residence consisting of a single-family unit on a lot no larger than one acre.

A Grievance Advisory Board unanimously recommended that the member be fully reimbursed for his legal and appraisal fees and that the Force should review its lot size restrictions in light of possible discriminatory practices relative to lifestyle preferences.

The Division Commanding Officer, after consulting with Headquarters in Ottawa, stated he was unable to support the recommendations of the Grievance Advisory Board. The member requested that the matter be referred to the next level of the grievance process.

Informal attempts at resolving the issue had taken three months when the formal grievance was presented. The Level I decision was made three months later after the member constituting Level I had referred the matter to Ottawa for decision. It had been returned to him as the person with authority in that regard. The decision itself was overly brief. A further three months later, the Commissioner was briefed on the file. The grievance was then referred to the Committee. A total of 12 months had elapsed since the request for reimbursement had been made.

On June 30, 1989, the Chairman issued his findings and recommendations. He found that the limits in the *RCMP Relocation Directive* applied only to the sale of property; it did not limit the size of property purchased and this was equally true for lawyers' fees and appraisal fees. The Chairman recommended that the Level I jurisdiction be clarified for the benefit of all parties to the grievance process. He also recommended that guidelines should be issued to all RCMP members constituting Level I clarifying the scope of their obligations under section 7 of the Commissioner's Standing Orders (Grievances).

On August 3, 1989, the Commissioner accepted the Chairman's recommendations to reimburse the member for appraisal expenses and legal fees.

7) *Reimbursement of legal fees for the purchase of a residence by a common-law couple*

A member grieved the decision of the Force not to reimburse the full amount of legal fees for the purchase of a new residence.

The member was relocated by the Force to a new post. Almost two years later, the member informed the Force that he was living in a common-law relationship and, shortly thereafter, the couple jointly purchased a residence. At the time of the purchase, the member made a claim for reimbursement of legal fees. The Force reimbursed the member 50 per cent of the total amount of these fees.

Exactly one year after having entered into this relationship, the member submitted a second claim, requesting the reimbursement of the remaining 50 per cent of his legal fees. He was informed that the Force was unable to process his second claim because his partner only became his "spouse" for the purposes of the *RCMP Relocation Directive* following the expiry of the two-year period during which he could claim the full amount of relocation expenses.

The member filed a grievance; shortly thereafter a Grievance Advisory Board made a unanimous finding in favour of the member and recommended that the remaining 50 per cent of the legal fees be reimbursed. In its findings, the Board found the

RCMP Administration Manual ambiguous and misleading. The Division Commanding Officer declined to rule on the grievance, referring it instead to the Director, Financial Control and Authorities, at Headquarters for adjudication; the grievance was denied. The member requested a Level II decision.

The Chairman issued his findings and recommendations on July 7, 1989. He was satisfied that, on the facts, a common-law relationship did exist at the time of the second request for reimbursement, and this was recognized by the Force. It had only become established (one year of cohabitation) after the two-year period following the relocation of the member and therefore, after the end of the period during which the member qualified for reimbursement. The spouse's claim could not be validated retroactively. The Chairman recommended that the Administration Manual be rewritten to clarify the entitlements of common-law spouses.

Although this disposed of the grievance, the Chairman felt compelled to comment on the Level I grievance process. As he had already recommended in Case 6, the Commissioner's Standing Orders (Grievances) needed clarification. The grievor must be able to know beforehand who has jurisdiction to hear a grievance.

As well, the Chairman raised the question of the role of the Staff Relations Branch in the grievance process. The Staff Relations Branch had forwarded an unrequested analysis of a grievance to the Level I adjudicator. Under the new *RCMP Act*, the Branch is not a party to a grievance, and no provisions of the *Act* or the *Regulations* authorize it to play the role of a Grievance Advisory Board.

On August 11, 1989, the Commissioner accepted the Chairman's recommendations and the grievance was denied.

8) *Recovery of transfer allowance and moving expenses*

A member grieved a decision relating to his transfer allowance and moving expenses; the RCMP claimed he had exceeded his entitlement as a "single" member.

The member was relocated and he submitted a claim for the reimbursement of expenses incurred by himself, as well as his spouse and child. Although the Force initially reimbursed the moving expenses on the basis that he had relocated as a married member, it subsequently concluded that the member had been separated from his spouse. Relocation entitlements are different for a single member and one with dependents. The Force therefore claimed a reimbursement from the member of the part of the transfer allowance and moving expenses exceeding his entitlement as a single member.

After attempts at informal resolution, the member filed a formal grievance. A Grievance Advisory Board was convened three months later and it recommended that the grievance not be upheld. The Division Commanding Officer concurred with the Board's recommendation.

The member requested that the grievance be forwarded for Level II adjudication. This request remained under review by the Force for a period of 10 months during which time sums were deducted from the member's pay to reimburse the Force for the excess transfer allowance and moving expenses.

The evidence presented to the Committee revealed that the member had listed his spouse and child as dependents in his relocation claim. It was found that the member and his spouse had in fact separated and were living apart prior to the relocation. The move itself did not constitute evidence of a common relocation: although both shipments were loaded onto the same moving van, their destinations were different, as the two parties were to live in separate residences.

The Chairman issued his findings and recommendations on November 17, 1989. He found that in spite of conflicting advice the member did not properly consult the official authorized to provide a binding interpretation on relocation. Even though the member was still lawfully married and contributing to the living expenses of his spouse and child, they were not "dependents" under the terms of the *RCMP Relocation Directive*. For the term "dependents" to apply in such cases, the spouse and/or child must live with the member. The member was therefore entitled to reimbursement for his own moving expenses, but not those of his spouse and child. Consequently, the member was only entitled to a transfer allowance payable to a member moving without dependents. The amounts originally paid by the Force therefore exceeded the member's entitlement.

On December 11, 1989, the Commissioner accepted the Chairman's recommendation to deny the member's grievance.

9) *Reimbursement of real estate fees and first mortgage penalty on the sale of a residence*

A member grieved the Force's refusal to reimburse all of his real estate fees and a first mortgage penalty incurred on the sale of his principal residence and the land on which it was located.

The member sold his residence when he was relocated. His residence was built on 20 acres of land. This lot was indivisible according to a municipal by-law. The member's claim for reimbursement was refused in part, on the grounds that the *RCMP Relocation Directive* limits reimbursement to expenses related to lots no larger than one acre.

The Force commissioned an independent appraiser to assess the value of the member's property and, more specifically, the value of the one acre on which the residence was built. Based on the appraiser's report, the Force concluded that the member's residence and the acre on which it was built represented 92.47 per cent of the sale price of the member's property and 92.5 per cent of the first mortgage penalty. The member grieved the Force's decision regarding the real estate fees and the first mortgage penalty on the grounds that his was an exceptional case, to which the *RCMP Relocation Directive* did not apply.

A Grievance Advisory Board recommended that the Force reimburse the member the full amount of the real estate fees and the first mortgage penalty. This recommendation was based on the residential use of the lot, the zoning regulation preventing subdivision, and the minimum dollar-value involved. The Division Commanding Officer at first considered himself without jurisdiction to adjudicate upon the grievance, but the Staff Relations Branch in Ottawa asked him to do so. The Commanding Officer denied the member's grievance. The member requested that his grievance be forwarded for Level II adjudication.

On January 12, 1990, the Chairman issued his findings and recommendations. The lot on which the member's residence was built was legally indivisible; hence the member was prohibited from dividing it or selling any part of it. The *RCMP Relocation Directive* states that the principal residence must be on a lot of a size appropriate to its location. According to two appraisers' opinions, one for the member and one for the Force, it is common in that area to have lots varying from one acre to 40 acres. The Chairman therefore found that the member's lot was of a size appropriate to its location, and that full reimbursement could be authorized under the Directive. The same principles applied to real estate fees and mortgage penalties. The Chairman therefore recommended that the Commissioner reimburse the member the full amount of his real estate fees and mortgage penalty.

The Chairman noted that the grievance could have been resolved at Level I. The Division Commanding Officer had authority to approve the payment of the claim. However, the lack of clarity in the *RCMP Relocation Directive* was instrumental in the authority not being exercised. He added that this was particularly unfortunate in this case considering both the insignificant amount involved (less than $500) and the Commanding Officer's initially sympathetic reaction to the member's claim. The Chairman also commented on the delay in forwarding the matter for Level II adjudication, the absence of certain material from the record referred for review and the need to redraft the *RCMP Relocation Directive*, which is the source of some confusion.

On March 14, 1990, the Commissioner accepted the Chairman's recommendation that the member be reimbursed the full amount of his real estate fees and first mortgage penalty.

10) *Reimbursement of meal costs*

A member grieved the Force's decision not to reimburse the cost of meals ordered while on duty.

The member was responsible for the security of an important person for two days. One of the requirements of his duty was to remain in a hotel room which was not equipped to store food. Because of this, the member ordered a meal on both days.

The member claimed reimbursement for his two meals, for a total value of $22.30. The divisional Financial Services and Supply Branch

refused to reimburse the member and the member grieved the decision.

On March 8, 1990, the Chairman issued his findings and recommendation. The circumstances were such that the member had no option other than to order a meal each day. Moreover, the member's original claim had been authorized by his superior. The Chairman recommended that the member be immediately reimbursed the sum of $22.30.

At the time of writing, no decision had been received from the Commissioner.

RESEARCH PROGRAM

An important element of the Committee's work is its research program. To facilitate the Committee's review of grievances and appeals, research is carried out on mandate-related issues. This research is made necessary by the lack of existing material relating to human resource management in the police environment.

Research is carried out on a case-by-case basis, when Committee members or staff reviewing referrals require additional information on issues being considered.

Planned research is done by way of discussion and consultation papers on topics relating to the police community. Ongoing consultation with the RCMP, other police forces, police commissions and academics is part of the Committee's research program. It also includes the publication of information brochures and a monthly communiqué to RCMP members.

An important part of the Committee's research activities is its annual seminar to discuss police human resource management issues. The seminar provides a forum for frank and open discussions by practitioners and academics of issues which are likely to come before the Committee. In an effort to ensure that all participants have an opportunity to become involved in the exchange of ideas, the number of attendees is limited. Because of this decision, the Committee was forced to refuse a number of people who had expressed an interest in attending.

a) Discussion and Consultation Papers

1) ***Relocation***

One of the discussion papers published last year was entitled "Relocation — A Painless Process?" The paper was distributed to 150 interested parties throughout the police community in Canada and abroad. The purpose of these consultations was to verify the accuracy of data, to gather feedback on the form and content of the discussion paper, to pick up models or options that the Committee may have overlooked and to complete the comparative analysis.

Based on the views of those who responded, it is clear that relocation is an issue of increasing interest to those affected, both employers and employees. Most comments focused on the financial aspects of relocation, with an emphasis on the need for cost-effective solutions that allow for flexibility in dealing with employee relocation needs. The cost-effective-

ness aspect is particularly pertinent to organizations which are publicly funded.

The principal conclusion reached in the consultation paper was that organizations which appear to have successful relocation programs share certain characteristics. These comprise a flexible program based on ongoing communication aimed at balancing the goals of the organization with the needs of employees.

2) *Medical Discharge*

The Research Directorate also published its third discussion paper entitled "Medical Discharge — A Police Perspective". The discussion in this paper focused on the importance of reaching a balance between the interests of the employer and those of an incapacitated employee in a way that minimizes losses to both.

To illustrate how certain employers have dealt with this challenge, the paper reviewed the medical discharge policies and practices of eight organizations from both the public and private sectors. While it is clear that there is no single medical discharge policy which responds to all possible situations, there are common principles that employers, employees, medical boards, courts and tribunals have focused on:

a) the impact on the employee;
b) the impact on the employer;
c) the consistency of treatment between employees under similar circumstances; and
d) the application of the principles of natural justice, both procedurally and substantively, in determining whether to discharge the employee.

This paper was distributed to 151 individuals and organizations for consultation purposes. As with other reports, to ensure a broad range of responses and ideas, the Committee did not limit distribution to police organizations. Comments received were published in a consultation report.

Respondents felt the issues raised in the paper, particularly the social and legal considerations, were significant in the discussion of medical discharge. Both parties, employer and employee, expressed an interest in fostering an atmosphere of fairness and co-operation in their relationship on matters pertaining to medical discharge. Generally, employers asserted that employees who cannot fulfil their obligations may be discharged, but that the employer retains a discretionary authority to accommodate the disabled employee.

The medical discharge paper and subsequent consultation process have provided a useful exchange of ideas and discussion of policies and practices in this difficult area. Through this process, the Research Directorate has helped to foster progressive, effective and informed policy-making throughout the police community: one police force studied has decided to review and revise its medical discharge policy in light of the results of the committee's research.

3) *Upcoming topics*

Research has been completed on three projects highlighted in last

year's Annual Report as research requirements for 1989-90. These are in the areas of police dismissal procedures, employee assistance programs and post-complaint discipline.

The discussion paper on police dismissal procedures is ready for publication. This paper examines the characteristics and practices of disciplinary and non-disciplinary dismissal in Canadian police forces, and in certain private corporations. In addition, it outlines a range of options available for the development of future policies and procedures relating to police dismissal.

Research has also been completed on employee assistance programs. This paper will sketch the development of programs in government and in the private domain, will identify the advantages and disadvantages of a variety of models, and will discuss the potential impact of employee assistance programs on employee conduct leading to disciplinary action by the employer.

The paper on post-complaint discipline will discuss the disciplining of members of police forces following complaints from the public. It will include comparative information from organizations with decision-making authority in Canada and other countries. The paper will also discuss factors taken into account in making decisions on post-complaint disciplinary matters.

Consultation is continuing in relation to research priorities for 1990-91. One area of particular interest to the Committee is the examination of proper principles of discipline. This will probably be the subject of a research paper in the near future.

The Committee extends its appreciation to all who gave generously of their time and expertise in the preparation and review of the research documents. Without the input of many individuals and organizations, the Committee's research program would not have progressed to its present state.

b) Seminar on Police Human Resource Management

As it has in previous years, the Committee held a seminar in Ottawa in March, 1990, on police human resource management. The program and the list of participants can be found in Annex 2.

This annual event has proved to be an important element of the Committee's research program. The seminar's main goal has been to provide a forum for open and frank discussion on police human resource issues which are likely to come before the Committee in its review of cases referred to it by the Commissioner of the RCMP. The Committee was honoured that the Solicitor General, the Honourable Pierre H. Cadieux, took time to open the seminar and speak to the participants. The Committee would like to acknowledge the support of J. Tait, Q.C., Deputy Minister of Justice and Deputy Attorney-General of Canada, who also addressed the participants.

The same format used in previous years was retained: discussion based on research documents, both those previously distributed and those cur-

rently being produced. Topics addressed were medical discharge, police dismissal procedures, employee assistance programs and post-complaint discipline. The seminar helped to define the nature and scope of some of the problems facing the Committee and to begin the process of finding satisfactory solutions.

Discussion at the seminar forms an important element of the consultation phase in the production of research papers and also consolidates co-operative relationships among the organizations represented. Participation from across Canada brings new ideas and different perspectives to bear.

The chief of a police force in a major metropolitan area commended the Research Directorate of the Committee for its work and the consultation carried out in relation to medical discharge, as a result of which his force is reviewing its position. He saw attendance at the seminar as an opportunity for police forces to exchange views on enlightened human resource options. He said, "I'm very excited about what is going on today and I really think that I may be able to find some of the answers that our force is looking for." This comment and others like it which the Committee has received reinforce the value of the seminar and the Committee's research program.

c) Communications

As a communications element of its research program, the Committee distributed to all RCMP members a brochure entitled "Your Grievances and Appeals". This brochure is designed to explain the mandate and activities of the Committee. It includes questions and answers, a selection of cases reviewed in 1988-89 and a brief overview of some issues the Committee wishes to resolve in future. Distribution of this brochure has resulted in many telephone calls to the Committee requesting additional information, advice on how to proceed with grievances and requests for copies of the discussion and consultation papers.

Through its monthly communiqué, the Committee seeks to maintain a dialogue with members of the RCMP to ensure that its role, mandate and independence continue to be understood. The publication informs RCMP members of the Committee's ongoing activities, including brief descriptions of grievances and appeals, recommendations in relation to them, conferences and meetings attended, and addresses given by the Chairman.

d) Speeches, Visits and Conferences

The Chairman addressed a number of organizations to acquaint them with the mandate of the Committee. Audiences included the Ontario Association of Chiefs of Police, the Canadian Association of Chiefs of Police, the RCMP Inspectors' Orientation and Development Course No. 17-2, the Symposium on Police Ethics, the Congress of the Quebec Federation of Policemen and the RCMP Executive Development Course.

The Committee was visited by the Honourable E.P. Pickering, Minister for Police and Emergency Services and Leader of the Government in New

South Wales, Australia, Lawrie Yeomans, his principal policy advisor, and Virginia Sipos, his executive officer. Another visitor was J.E. Hatton, a member of Parliament in New South Wales.

Members of the Committee attended the following conferences:

- the International Association for Civilian Oversight of Law Enforcement;
- the Ontario Association of Chiefs of Police;
- the 5th Annual Conference of Canadian Administrative Tribunals;
- the RCMP Public Complaints Commission Annual Meeting;
- the 84th Annual Conference of the Canadian Association of Chiefs of Police;
- the Canadian Ombudsman Conference;
- the Ombudsman Staff Workshop;
- the Symposium on Police Ethics;
- the Quebec Federation of Policemen Conference;
- the Law Enforcement Human Resources Conference; and
- the Panel on Administrative Tribunals.

e) Consultation

To increase public awareness of the Committee, emphasis was placed on responding promptly to requests for information. During the year, the 1988-89 Annual Report, the consultation report on relocation, Discussion Paper 3: "Medical Discharge — A Police Perspective" and the consultation report on medical discharge were distributed to parliamentarians, federal and provincial government departments, deputy ministers, attorneys general and solicitors general of the provinces and territories, members of the Canadian Association of Chiefs of Police and the Canadian Police Association, the Commissioner of the RCMP, the national executive of the RCMP's Division Staff Relations Representatives, police services across Canada, ombudsmen, heads of institutions, commissions, boards and advisory councils, major Canadian corporations, university and college libraries, management consultants, academics and interested individuals. Foreign institutions and police departments have also expressed an interest in receiving the Committee's research documents.

ADMINISTRATION

The Committee is a distinct organization under Schedule I of the *Financial Administration Act*, with a separate vote in the appropriation process; it reports to Parliament through the Solicitor General. Because of its size, it relies on the Solicitor General Secretariat for support services such as personnel and staff relations, and financial administration. Given the nature of these services and the impact they have on the operations of the Committee and the Secretariat, a Memorandum of Understanding has been signed between the two groups, outlining the parties' respective roles and responsibilities and establishing reasonable expectations for each.

The Committee is particularly appreciative of the contribution of its employees. Because of the size of the staff, each is called upon to play a key role in supporting the activities of the Committee and to demonstrate a high degree of flexibility and responsibility.

Reference has been made to the fact that the Committee will be receiving more referrals from the RCMP. The new interpretation of the Committee's jurisdiction and increased awareness of the Committee within the RCMP will hasten this result. As it has no control over the grievance process until a case is referred to it, the Committee cannot predict the level of its workload. However, if the last three months of the fiscal year are indicative of a continuing trend, the Committee's staff will be unable to cope with the number and complexity of RCMP referrals. In this case, the Committee will be forced to request additional resources for the balance of 1990-1991 and subsequent years.

III ISSUES AND CONCERNS

POWER TO HOLD HEARINGS AND ISSUE DIRECTIVES

The RCMP has questioned the authority of the Committee to hold hearings to review the evidentiary basis for a decision of the F[illegible]. In one case where there w[illegible] obvious contradictions in the evidence which had not been resolved within the internal Force process, the Chairman of the Committee received representations from the Force questioning the authority to hold a hearing *de novo*.

The Committee takes a firm stand on this issue. The new *RCMP Act* unequivocally permits the holding of hearings where further inquiry is warranted, or where the matter has not been sufficiently examined within the Force. That the Committee will receive evidence different from that previously given is an obvious possibility under the system established by Parliament; in this respect the *Act* follows numerous other review systems including the internal RCMP system under which the Commissioner may order a new hearing. It is the Committee's position that it may hold *de novo* hearings in cases of insufficiency of the internal Force process.

Even where the Committee sought clarification of narrow legal issues, it did not receive full co-operation. In two cases where the Chairman decided to forego the expense and complexity of a hearing by accepting legal representations orally and in writing, the parties were not particularly responsive. In neither case did the parties make oral representations; in one case no representations of any kind were made pursuant to the notice given under section 8 of the Committee's *Rules of Practice and Procedure*.

It is unfortunate that neither the Committee nor, ultimately, the Commissioner could receive the benefit of full submissions on the fundamental issues involved. No blame is ascribed to the Commissioner; in his capacity as a quasi-judicial decision-maker, he could not be involved at this stage. The Force, through the Deputy Commissioner (Administration), has recently advised the Chairman that in view of the assistance Committee hearings give the Commissioner in his decision-making role, appropriate officers' representatives and Force counsel will appear at hearings involving either fact or law in future. The Committee is pleased that this issue has been resolved.

JURISDICTION OF THE COMMITTEE

In a discipline case not previously referred to which arose under the old *RCMP Act* but was referred for review pursuant to the new *RCMP Act*, the RCMP showed inconsistency in its position regarding the jurisdiction of the Committee.

The member had been charged with disobeying a lawful order and with disgraceful conduct against a female member of the Force, under subsections 25(a) and (o), respec-

tively, of the old *RCMP Act*. The Service Court had found the member guilty, fined him $100 and recommended his dismissal from the Force.

The matter had been referred to the Committee for review in accordance with the position taken by the RCMP that, to the extent possible, all matters arising prior to June 30, 1988, would be so referred. Acknowledgements of receipt of the matter were sent to both parties; when it became apparent to the Chairman that a hearing would be required, notices to that effect under the new *RCMP Act* were sent. The parties also received other notices regarding the hearing; the member even requested a postponement under provisions of the Committee's *Rules of Practice and Procedure*.

A few days before the hearing was to begin, the Force questioned the Committee's jurisdiction for the first time. When the matter was discussed with the Commissioner, it was understood that the issue would not be raised at the hearing.

However, at the hearing, counsel for the Force took the position that the Committee had no jurisdiction, because the matter had been referred by "mistake". Counsel for the Force further argued that the Commissioner would make a Board of Review available to the member under the old *RCMP Act*. There was no statutory authority for such boards as the new *RCMP Act* had come into force. The matter was returned to the RCMP.

Notwithstanding the Service Court's findings, the matter was eventually settled internally with the conviction being affirmed, but the member receiving a reprimand rather than dismissal. It is questionable whether the interests of justice, the Force and the public were properly considered in arriving at this conclusion.

LEVEL I — AUTHORITY AND JURISDICTION

The new grievance procedure under the new *RCMP Act* came into force on June 30, 1988. It was to be expected that there would be a period during which corrections and adjustments would be required. Such corrections still seem necessary with regard to the identification of Level I authority in grievance matters.

The Commissioner's Standing Orders (Grievances) set out who has authority to adjudicate on grievances at the first level. The implementation of these Standing Orders has led to difficulties in identifying who actually has authority and the extent of that authority.

In certain cases divisions have sought assistance in a grievance from policy centres at Headquarters. Upon receiving a response, the division has deemed itself bound by the Headquarters "decision", thus shifting the responsibility to make the Level I decision to Headquarters. This has led to uncertainties in the process, as well as to lengthy delays before a decision could be made.

ENSURING FAIRNESS

In Case 1 discussed above, the member undoubtedly was aware that a joint submission regarding his retention on the Force would be made to the Trial Officer when he pleaded guilty to the charge of disgraceful conduct. It is important to note the significance of the submission of the Appropriate Officer because, under the *Millbaven Fibres* test, that officer plays a large role in determining the continued value of the member to the Force.

The Committee Chairman stressed to the Commissioner the importance of ensuring fairness in light of the joint submission. The Commissioner decided to uphold the decision of the Trial Officer and rejected the Committee's recommendation and the member's appeal on June 23, 1989. In his decision, the Commissioner adopted a strict interpretation of the old *RCMP Act*, indicating that the Trial Officer could choose not to follow the joint submission because it was not binding upon him.

In *College of Physicians and Surgeons of Ontario v. Petrie* and *Shek v. Ontario College of Pharmacists* the Supreme Court of Ontario has held that the *audi alteram partem* rule requires that, in circumstances similar to this case, a person must be given an opportunity to make representations on the more severe penalty the disciplinary board intends to impose. In *Petrie*, Callaghan A.C.J.H.C. said (p.121, 122):

> At the conclusion of the hearing, a joint submission was made to the committee by counsel on behalf of the college and on behalf of the appellant. On that occasion, both agreed that justice would be satisfied by a penalty of an unpublished reprimand. The committee, after hearing the joint submission, took a short recess and, upon resuming, made its findings as to conviction and then imposed the reprimand and the suspension above mentioned.
>
> It is the imposition of the suspension that has caused us some concern. While it is within the jurisdiction of the committee to reject a joint submission, we are of the view that when a committee with disciplinary power rejects such a submission and proposes to impose a sentence of a more severe character, then the rule of *audi alteram partem* should be invoked, and the committee should afford counsel the opportunity to make representations addressing the issue of the more severe penalty.
>
> It is our view that a tribunal imposing a more substantial penalty than that which has been recommended on a joint submission should follow carefully that fundamental principle and indicate to those appearing before it that it is considering imposing such a penalty and request submissions thereon.
>
> The failure to accept the recommendation that the reprimand be unpublished and the imposition of the suspension involve potential economic consequences of a significant nature for the appellant. His counsel should have been afforded an opportunity to comment and make submissions in reference thereto.

TYPES OF DISCIPLINE

Before the proclamation of Parts III to V of the new *RCMP Act* (1986), the Committee and the Commissioner had discussed the impact of the new provisions on cases which remained to be resolved on proclamation. In order to ensure fairness and to give members the benefit of the new legislation, the Commissioner indicated he would refer ongoing cases to the extent possible. The Committee has indeed reviewed a number of such cases. However it is somewhat surprising that, two years following proclamation, the Committee is still reviewing disciplinary cases processed by the Force under the old *Act*.

The Committee originally expected to review proceedings initiated under the old *Act* prior to proclamation. However, some referrals deal with proceedings initiated under the old *Act* after the new *Act* was proclaimed. This has led to a serious difficulty: under the former *RCMP Act*, service charges were laid by order of the Commissioner. The new *Act* does away with this procedure and preserves the impartiality of the Commissioner by limiting his involvement to the ultimate determination of a matter. One can easily understand the potential for an apprehension of bias where the appellant perceives that the Commissioner, *after* proclamation of the new *Act*, nonetheless chooses to order the laying of a charge he knows he may ultimately review on appeal.

One might have expected the Force and its members to realize that they would benefit from following the "decriminalized" process under the new legislation, because it has changed from a penal approach (see the decision of the Supreme Court of Canada in *R. v. Wigglesworth*) to a labour relations one based upon correcting and improving behaviour.

LEGAL ISSUES

a) Burden of Proof and Evidentiary Questions

The old *RCMP Act* called for proof of service offences beyond a reasonable doubt, the standard of proof in criminal cases. Considering that the Supreme Court of Canada in *R. v. Wigglesworth* decided that major service offences had penal consequences, that standard of proof was appropriate.

The new *RCMP Act* is drafted quite differently. Gone are the possibility of imprisonment for one year and the references to offences, convictions, charges and sentencing. The *Act* now deals with allegations of contravention of the Code of Conduct and uses terminology commonly seen in labour relations settings. The allegation of contravention must be established on a balance of probabilities, the standard of proof applicable in civil cases.

Under the new *RCMP Act*, internal boards are not fettered by strict rules of evidence, provided that their process is fair. There are some difficulties in identifying the legal principles of evidence applicable to civil

cases, and this became obvious in a case referred to the Committee which was conducted entirely under the new *Act* (Case 3). Unfortunately, when the Chairman sought to clarify these issues, the parties did not respond with any representations.

Although the new *Act* allows greater freedom in evidentiary matters, contravention of the Code of Conduct can still be established only on the basis of properly received evidence. The progression from rules of criminal evidence requiring proof beyond a reasonable doubt to rules in civil cases where the burden of persuasion is upon a balance of probabilities must ensure that fairness prevails. As the Committee begins to receive disciplinary cases under the new *Act*, it will be monitoring the process with interest.

b) Character Evidence

A specific area where the Committee has noted the need for adjustments is in the consideration of character evidence. The Committee has reviewed grievance matters where a member's personnel and service files were offered as relevant records (Case 8). In one disciplinary matter (Case 3) these files were entered as exhibits for identification purposes; in fact, no reference was ever made to them.

A grievance is not to be decided on the grievor's personality but on the entitlements of all members in the same situation as the grievor. It is difficult to see how character evidence can play a part in the resolution of a grievance.

As far as disciplinary cases are concerned, character evidence can be adduced by the Force only if the member has put his or her character in issue. Disciplinary files cannot be simply thrown in for good measure or to "obtain a complete picture" when attempting to establish a contravention of the Code of Conduct.

In determining a sanction, the appropriate officer must first determine the range applicable to the established contravention. A member cannot be sanctioned on his or her whole life, although the member's background may be relevant in the determination of which sanction(s) will be applied.

c) Similar Fact Evidence

The rules relating to the admission of similar fact evidence in criminal cases also apply in civil cases.

Although Adjudication Boards under the new *Act* are not bound by strict rules of evidence, fairness demands a degree of circumspection in receiving similar fact evidence. It must first be determined whether what is being tendered as evidence is merely innuendo or rumour.

If there is evidence of allegedly similar facts, there must be a link between those facts and the alleged contravention to enable the drawing of inferences against the member. It will be necessary, for instance, to establish the close similarities between the incidents and between the identities of the authors of the incidents. The evidence tendered as similar fact must itself be established on a balance of probabilities and it

must enable a link to be made between past actions and present allegations.

d) Circumstantial Evidence

In Case 3, the Committee sought to clarify the applicability of the rule in *Hodge's Case* (concerning circumstantial evidence) to allegations of a contravention under the new *Act*.

The rules of evidence in civil cases clearly require that inferences must flow logically from the established circumstantial evidence. Even though the burden of persuasion is diminished, from proof beyond a reasonable doubt to proof upon a balance of probabilities, conclusions must still be based upon evidence adduced and not upon speculation or conjecture. Where there is no evidence to support an inference, it cannot be drawn. Where the evidence is weak or displays obvious gaps, the inference sought to be drawn may not be logical, or may not satisfy the burden of persuasion. The Committee will continue to monitor the application of principles relating to circumstantial evidence to assess the fairness of Adjudication Board hearings and their decisions.

IV LOOKING BACK

STREAMLINED GRIEVANCE RECORDS

At the request of the Committee, the RCMP Staff Relations Branch took steps to streamline grievance records being referred to the Committee. As a direct result, the Committee is now receiving grievance files which have been organized in order to avoid duplication of material while preserving the integrity of the file. The physical size of the records has been reduced by about 75 per cent and they are now well organized, which makes them both more manageable and easier to review. This process requires the Staff Relations Branch to spend extra time preparing the records for referral; experience with the process in the coming year will assist in minimizing the delays involved. The Committee recognizes the ongoing contribution of the Staff Relations Branch in facilitating the grievance review process and wishes to thank them for their efforts.

THE RIGHT TO ESTABLISH A UNION IN THE RCMP

An interesting decision was delivered by the Superior Court of Quebec on November 28, 1989. RCMP Staff Sergeant Gaétan Delisle, "C" Division Staff Relations Representative and president of the "C" Division RCMP members' association, requested that the Quebec Superior Court declare section 109(4) of the *Canada Labour Code* and section 2(e) of the *Public Service Staff Relations Act* null and void on the grounds that they contravene members' rights under the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*.

Staff Sergeant Delisle was seeking judicial review of a decision made by the Canada Labour Relations Board on August 26, 1986, not to certify a bargaining agent for RCMP members in "C" Division. The Board had decided that the *Public Service Staff Relations Act* excludes members of the RCMP.

Staff Sergeant Delisle claimed before the Superior Court that RCMP members have a fundamental right to unionize and that the above-mentioned sections contravene members' rights to freedom of association, to freedom of expression and to the right of equality, all guaranteed by the *Charter*.

In his decision Mr Justice Michaud of the Quebec Superior Court made several interesting points, which follow.

> [Translation]
>
> ***The RCMP***
>
> ... the RCMP acts as the municipal police force in 191 municipalities in Canada, municipalities whose populations range from 1,500 to 200,000.
>
> ***Working conditions***
>
> In November 1973, it was decided that the members of each RCMP division would elect a divisional representative to represent them in relations with management, in order to resolve any problems that might arise. Members of the RCMP are not unionized and cannot bargain collectively to change their working conditions. They have no separate grievance settlement procedure.

Does the constitutional guarantee of freedom of association include the right to negotiate a collective agreement?

The current system, whatever its merits, cannot be considered equivalent to union accreditation.

There is no doubt that workers who are deprived of any means of pressuring their employer are at a disadvantage compared with workers who have the right to bargain collectively.

The decision pointed out the limitations placed on the grievances that are referrable to the External Review Committee under section 36 of the *RCMP Regulations* as listed earlier in this report. In relation to these limitations, he made the following statement.

[Translation]

Transfers of a disciplinary nature do not fall under the jurisdiction of the External Review Committee. Whether or not a matter should be referred under the above-mentioned section 36(a) is subject to interpretation. It is the RCMP alone that decides on this interpretation.

Therefore, one cannot claim that the members of the RCMP enjoy the same protection as workers who have union accreditation.

The words of the presiding judge should provoke interesting discussion on these important issues.

V LOOKING AHEAD

CONSULTATION WITH THE PROVINCES

While the Committee engages in continuing discussions with a wide variety of groups and individuals, it has not had the opportunity to conduct a general review of its role and mandate since 1988. The Committee believes it is now time to review the system which was created by the amendments to the *RCMP Act* with the various parties which were to benefit from them. Among these parties are the attorneys general and solicitors general of the federal, provincial and territorial governments.

Following the publication of this report, it is the Committee's intention to begin a process of consultation with representatives of all levels of government with a view to presenting Parliament, in the next annual report, a comprehensive review of the Committee's role as it is perceived by different groups. The Committee will also consult with the Commissioner and with members' representatives within the RCMP.

The Committee believes it is important that it and the associated internal structures in the RCMP evolve to meet the changing needs of society, the Force and its members throughout the 1990s. In order to ensure this, extensive, continuing consultations are necessary and desirable.

VI ANNEXES

1. List of 17 items which the Commissioner has included within the scope of sub-paragraph 36(a) of the *RCMP Regulations*
2. Seminar on Police Human Resource Management
3. Cases, Acts and Regulations Cited in this Report

List of 17 items which the Commissioner has included within the scope of sub-paragraph 36(a) of the *RCMP Regulations*

1. Classification of Civilian Member Positions Where the Public Service Classification Standards are Utilized.
2. Language Profile of Positions Advertised in Job Opportunity Bulletins.
3. RCMP Travel Directives.
4. Civilian Member Dental Plan.
5. Foreign Services Directive.
6. Provision of Counsel and the Payment of Legal Fees and Disbursements.
7. Smoking in the Work Place.
8. Living Accommodations Charges Directives.
9. Conflict of Interest.
10. Secondary Employment for Civilian Members.
11. Harassment in the Workplace.
12. Occupational Health and Safety.
13. Parking Charges.
14. Charter of Rights and Freedoms i.e. Discrimination on the Basis of Age, Religion, Sex, Retirement Age, etc.
15. Access to Information Based on the Collection, Use and Release of Information, i.e. Personal Information is Released and Member is Penalized Based on the Information Released.
16. Incentive Awards Program.
17. Claims Against Members by the Force in Connection with the Loss or Damage to Property Owned, Leased, or in the Care and Control of the Force.

Seminar on Police Human Resource Management

Thursday 22 March 1990

Opening of the Seminar

Welcome and Presentation of the Program

The Honourable René J. Marin, O.M.M., Q.C., L.L.D.
Chairman, RCMP External Review Committee

Opening Remarks

The Honourable Pierre H. Cadieux, P.C., M.P.
Solicitor General of Canada

Mr Cadieux was first elected to the House of Commons in 1984. Mr Cadieux was Minister of Labour from 1986 until 1989 and Minister of Indian Affairs and Northern Development until his appointment as Solicitor General on 23 February 1990. Previously he served on the Justice and Solicitor General Committee of the House of Commons. He is a graduate of the Université de Montréal and McGill and is a member of the Barreau du Québec.

Police Dismissal Procedures: an overview

Mr Darrell Kean has researched the topic of police dismissals for the Committee. Mr Kean was a member of the Vancouver City Police Force from 1977 until 1989. He was seconded to the Justice Institute of British Columbia from 1986 until 1989 and was responsible for the human relations section. The results of Mr Kean's research for the Committee will form the basis of a Committee Discussion Paper. Mr Kean will be presenting an overview of the results of his research.

Medical Discharge: a follow-up

At the 1989 Seminar, the subject of Medical Discharge was discussed for the first time. Since then, the ERC has published a Discussion Paper and a Consultation Report on this subject. The Discussion paper focused on the experiences of three police forces: Ottawa, Metropolitan Toronto and the Québec Provincial Police. Representatives of each of these forces have been asked to make a few comments on these publications.

Ottawa: Chief Thomas Flanagan, S.C.

Toronto: Staff Inspector Jim Shaw

Québec: Lieutenant Carmel Patry

Discussion

The discussion, moderated by Ms F. Jennifer Lynch, Vice Chairman of the Committee, will cover the issues raised during the presentations on Police Dismissal Procedures and Medical Discharge. Participants are invited to draw comparisons between their own areas and those presented or to express views about the alternatives presented.

Employee Assistance Programs

Dr Shimon Dolan and Dr Jacob Wolpin have been engaged by the Committee to conduct research into Employee Assistance Programs in Canada. Dr Dolan will present an overview of the results of this research. The research will form the basis of a Committee Discussion paper.

One of the primary targets of employee (or members') assistance programs in the police community is stress related illness and difficulties. Two speakers will deal with stress in the police context:

Sgt Lloyd MacKillop, of the Waterloo Regional Police Force, will present an overview of the stress management program used by Waterloo Regional Police. Sgt MacKillop is well known in the police community for his work and knowledge about police stress.

Dr Dan Lee, the RCMP's acting Chief psychologist since 1987, will present an overview of stress management and the Members' Assistance Program in the RCMP. Prior to joining the RCMP, Dr Lee was Director of the Counselling Service at the University of Ottawa.

Discussion

The discussion, moderated by Ms Joanne McLeod, a member of the Committee, will centre on the question of stress and how an employee assistance program can assist members of police forces in coping with stress and other problems. It is hoped that participants will gain a better understanding of the problems associated with stress and possible ways of dealing with them through an EAP.

Post-complaint Discipline: an overview

Dr Clifford Shearing is a Professor at the University of Toronto's Centre of Criminology. Professor Shearing was Director of Research to the Commission of Inquiry relating to public complaints, internal discipline and grievance procedures of the RCMP. He has written extensively on police matters. On behalf of the Committee, he has conducted research into the question of disciplinary action taken against a police officer as a result of a complaint by a member of the public; he will talk about his findings. The results of his research will form the basis of a Committee Discussion Paper.

Practices in Selected Jurisdictions: a provincial perspective

The Committee has invited three experts to make short presentations on the subject of post complaint discipline in their jurisdictions:

British Columbia	Ms Mary Saunders is a member of the British Columbia Police Commission.
Québec	Ms Marlene Jennings is a member of the Québec Police Commission.
Nova Scotia	Mr Barry Alexander is Chairman of the Nova Scotia Police Review Board.

Discussion

Moderated by Mr William Millar, a member of the Committee, the discussion will focus on the practices and procedures of post-complaint discipline. What role should the complainant play? How should the interests of society, the complainant, the member and the force be balanced? What are these interests? Is one more important than the others? Are they really all that different?

Review of the Day in a Wider Context

The Committee has asked Dr Irvin Waller, Professor of Criminology, University of Ottawa, to attend the Seminar and act as Rapporteur for the day. He will summarise the presentations and discussions and attempt to place them in the wider context of policing in general.

Closing Remarks

The Honourable René J. Marin, O.M.M., Q.C., L.L.D.
Chairman
RCMP External Review Committee

Participating Agencies

Police Forces

Calgary Police Service
Durham Regional Police Force
Edmonton Police Service
Gatineau Police Force
Haldimand-Norfolk Regional Police Force
Hamilton-Wentworth Regional Police Force
Metropolitan Toronto Police Force
Ottawa Police Force
Peel Regional Police Force
Quebec Provincial Police
Regina Police Service
Royal Newfoundland Constabulary
Royal Canadian Mounted Police
Vancouver Police Department
Waterloo Regional Police Force
York Regional Police Force

Associations

Alberta Federation of Police Associations
Canadian Association of Chiefs of Police
Canadian Police Association
Fraternité des policiers de la Communauté urbaine de Montréal Inc.
La Fédération des Policiers du Québec
National Executive, RCMP Divisional Staff Relations Representatives
Ontario Provincial Police Association
Police Association of Ontario
Police Association of Nova Scotia

Others

Canadian Security Intelligence Service
Nova Scotia Police Review Board
RCMP Public Complaints Commission
Solicitor General of Canada

Cases Cited in this Report

College of Physician and Surgeons of Ontario v. Petrie (1989), 37 Admin. L.R. 119 (Ont. Div. Ct.).

Fedoriuk v. Commissioner of the RCMP, [1989] 2 F.C. 400.

Hodge's Case (1838), 2 Lewin 227, 168 E.R. 1136.

Milbaven Fibres, quoted in *Re Flewwelling and Adjudication Board Established by the Public Service Staff Relations Board et al.* (1985), 24 D.L.R. (4th) 274 (F.C.A.).

R. v. Wigglesworth, [1987] 2 S.C.R. 541.

Sbeh v. College of Pharmacists (26 April, 1988), unreported, (Ont. Div. Ct.).

Acts Cited in this Report

Canadian Charter of Rights and Freedoms, Schedule B, *Constitution Act, 1982* (the *Charter*).

Canada Labour Code, R.S.C. 1985, c.L-2.

Financial Administration Act, R.S.C. 1985, c.F-11.

Public Service Staff Relations Act, R.S.C. 1985, c.P-35.

RCMP Act, R.S.C. 1985, c. 8 (2nd supp.) (the new *RCMP Act*).

RCMP Act, R.S.C. 1985, c. R-10 (the old *RCMP Act*).

Regulations Cited in this Report

RCMP External Review Committee Rules of Practice and Procedure, SOR/88-313, 1988 *Canada Gazette* Part II, p. 2756.

Royal Canadian Mounted Police Regulations, 1988, SOR/88-361, 1988 *Canada Gazette* Part II, p. 3181, as amended by SOR/89-581, 1989 *Canada Gazette* Part II, p. 4918. (*RCMP Regulations*).

Commissioner's Standing Orders (Grievances) SOR/88-362, 1988 *Canada Gazette* Part II, p. 3205, as amended by SOR/88-412, 1988 *Canada Gazette* Part II, p. 3570 and SOR/89-486, 1989 *Canada Gazette* Part II, p. 4348.

RAPPORT ANNUEL

1989-1990

COMITÉ EXTERNE D'EXAMEN DE LA GENDARMERIE ROYALE DU CANADA

4

Canada

Un sommaire de ce rapport est disponible

Quatrième rapport annuel 1989-1990
Comité externe d'examen
de la Gendarmerie royale du Canada
C.P. 1159, Succursale «B»
Ottawa (Ontario)
K1P 5R2

Numéro de catalogue JS74-1/1990
ISBN 0-662-57523-7

Royal Canadian Mounted Police
External Review Committee

CANADA

Comité externe d'examen de la
Gendarmerie royale du Canada

Chairman Président

le 15 juin 1990

L'honorable Pierre H. Cadieux, C.P., député
Solliciteur général du Canada
340 ouest, avenue Laurier
Immeuble Sir Wilfrid Laurier
Ottawa (Ontario)
K1A 0P8

Monsieur le ministre,

Conformément à l'article 30 de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*, je vous remets le Rapport annuel du Comité externe d'examen de la Gendarmerie royale du Canada pour l'année financière 1989-1990, afin que vous le déposiez devant le Parlement.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le ministre, l'expression de mes sentiments respectueux.

L'honorable René J. Marin

P.O. Box 1159, Station 'B'
Ottawa, Ontario K1P 5R2

Casier postal 1159, succursale 'B'
Ottawa (Ontario) K1P 5R2

MEMBRES DU COMITÉ

Président

L'honorable René J. Marin, OMM, c.r., LLD

Vice-présidente

F. Jennifer Lynch

Membres

Joanne McLeod, C.M., c.r.
William Millar
Mary Saunders, c.r.

TABLE DES MATIÈRES

PARTIE I

Introduction

Volume de travail 1

Sphère de compétence 1

Délais 2

Relations avec la Gendarmerie 2

Cabinets du ministre et du sous-ministre 3

PARTIE II

Année à l'étude

Cas 5

1) Conduite honteuse: vol 5

2) Conduite honteuse: fausse accusation 6

3) Dérogation au code de déontologie: modification d'un rapport d'appréciation du rendement 7

4) Conduite honteuse: fausse demande de prestation d'assurance 9

5) Refus d'obéir à un ordre légitime: déclarations sur commande 9

6) Remboursement des frais juridiques et des frais d'évaluation pour l'achat d'une résidence 11

7) Remboursement des frais juridiques pour l'achat d'une résidence par un couple vivant en union de fait 12

8) Recouvrement de l'indemnité de mutation et des frais de déménagement 13

9) Remboursement des honoraires de vente d'immeuble et de l'amende pour le remboursement d'une première hypothèque concernant la vente d'une résidence 14

10) Remboursement de frais de repas 15

Programme de recherche 16

a) Documents de recherche et comptes rendus de la consultation 16

1) Réinstallation 16

2) Renvoi pour raisons médicales 17

3) Sujets à venir 17

b) Séminaire sur la gestion des ressources humaines dans la police 18
c) Communications 19
d) Discours, visites et conférences 20
e) Consultation 20
Administration 21

PARTIE III
Questions en discussion et préoccupations

Pouvoir de convoquer des audiences et de donner des directives 23
Sphère de compétence du Comité 24
Niveau I—pouvoirs et compétence 24
Droit à l'équité 25
Types de discipline 26
Questions juridiques 26
a) Fardeau de la preuve et questions relatives à la preuve 26
b) Preuve de moralité 27
c) Preuve de faits similaires 28
d) Preuve circonstancielle 28

PARTIE IV
Regard en arrière

Classement rationnel du contenu des dossiers sur les griefs 29
Le droit d'établir un syndicat à la GRC 29

PARTIE V
Perspectives d'avenir

Consultation avec les provinces 31

PARTIE VI
Annexes

Sujets dans le champ d'application de l'alinéa 36a) 35
Séminaire sur la gestion des ressources humaines policières 37
Table de jurisprudence et de législation citées 41

I INTRODUCTION

VOLUME DE TRAVAIL

L'année 1989-1990 a été la première année complète d'activités du Comité. Le nombre de cas renvoyés par le Commissaire a augmenté au fur et à mesure que l'année avançait, à tel point que plus de la moitié des renvois ont été effectués au cours des trois derniers mois, c'est-à-dire du 1er janvier au 31 mars. Cet accroissement rapide influera inévitablement sur les besoins du Comité en matière de ressources, notamment en ce qui touche les années-personnes. En outre, le fait que le rôle du Comité soit mieux connu au sein de la GRC pourrait avoir une incidence à cet égard.

SPHÈRE DE COMPÉTENCE

En vertu des dispositions de la *Loi sur la GRC* (nouvelle version de 1986), tous les cas conduisant à l'imposition de mesures disciplinaires graves, à un renvoi ou à une rétrogradation sont renvoyés devant le Comité par le Commissaire, à moins que le membre impliqué demande que son cas ne le soit pas. Lorsqu'il s'agit de griefs, les dispositions législatives sont moins claires; l'article 36 du *Règlement de la GRC* stipule que les griefs relatifs aux aspects suivants doivent être renvoyés devant le Comité:

a) les griefs relatifs à l'interprétation et à l'application, par la Gendarmerie, des politiques gouvernementales visant les ministères qui ont été étendues aux membres;
b) les griefs relatifs à la cessation, en application du paragraphe 22(3) de la Loi, de la solde et des allocations des membres;
c) les griefs relatifs à l'interprétation et à l'application, par la Gendarmerie, de la *Directive sur les postes isolés*;
d) les griefs relatifs à l'interprétation et à l'application, par la Gendarmerie, de la *Directive de la Gendarmerie sur la réinstallation*;
e) les griefs relatifs au renvoi par mesure administrative pour les motifs visés aux alinéas 19a), f) ou i).

Suivant la procédure actuelle, des officiers supérieurs de la GRC déterminent, au nom du Commissaire, si un grief donné tombe sous le coup des dispositions de l'alinéa a). Cela préoccupe le Comité: comme ce sont des représentants du Commissaire qui décident s'il y a lieu ou non de renvoyer un grief, le Comité ne peut être sûr s'il reçoit tous les griefs que le Parlement avait l'intention qu'il reçoive. Cette préoccupation a été le sujet de discussions suivies entre le président et le Commissaire.

Durant l'exercice en cours, le Commissaire a reconnu que la GRC devait élargir son interprétation de l'alinéa a) et il a avisé le Comité que dorénavant les griefs touchant 17 autres sujets seraient inclus dans le champ d'application de cette disposition. La liste de ces sujets figure à

l'annexe 1. De plus, les représentants du Commissaire ont laissé entendre au personnel du Comité que les cas limites feront l'objet d'un renvoi. Cependant, des officiers supérieurs lui ont également indiqué que le nombre de griefs satisfaisant aux critères d'examen représente encore un pourcentage relativement faible du nombre total soumis.

Le Comité se réjouit de ces changements; selon lui, ils contribueront à assurer le respect de l'intention initiale du Parlement en ce qui touche l'examen des intérêts de la GRC et de ses membres. Néanmoins, le Comité demeure inquiet de ce que les initiatives concernant sa sphère de compétence actuelle soient du ressort de la GRC: c'est à elle qu'il appartient de modifier le *Règlement de la GRC* et de déterminer quelles catégories de griefs sont visées par celui-ci. Elle décide également, dans chaque cas, si le grief fait partie de la liste de ceux qui peuvent être renvoyés. Il est quelque peu insolite que l'organisme soumis à un examen ait une telle influence sur la compétence d'un tribunal administratif.

DÉLAIS

Au cours de l'exercice courant, le Comité a senti la nécessité, dans presque chaque cas, de faire des observations sur les retards. Des délais excédant un an, et parfois deux ans ou plus, sont inacceptables; ce problème a été porté à l'attention du Commissaire à plusieurs reprises. Le Comité a été heureux de constater que celui-ci avait écrit à tous les officiers intervenant dans la procédure applicable aux griefs et la procédure disciplinaire pour leur rappeler leur responsabilité d'assurer un traitement rapide des cas.

Le Comité a tout lieu de croire que les délais raccourciront au fur et à mesure que les membres et la GRC se familiariseront avec le processus d'examen externe et que l'effectif des groupes responsables de la discipline et de l'étude des griefs augmentera. Toutefois, le personnel du Comité a appris que les délais sont encore plus longs lorsqu'il s'agit de griefs ne pouvant faire l'objet d'un renvoi. Nous espérons que le temps de traitement diminuera dans ces cas-là également. Le Parlement ne souhaitait certes pas que le processus d'examen externe soit préjudiciable aux droits et aux intérêts des membres dont les griefs ne peuvent actuellement être renvoyés devant le Comité.

RELATIONS AVEC LA GENDARMERIE

La haute direction de la GRC mérite des félicitations pour son attitude ouverte et constructive à l'égard des demandes et des recommandations du Comité.

Le Commissaire a souvent pris le temps de rencontrer le président; leurs discussions franches et constructives ont été suivies, à plusieurs reprises, par une confirmation des questions réglées. Les questions nécessitant de plus amples discussions demeuraient toujours à l'ordre du jour et étaient réétudiées en temps voulu.

Le sous-commissaire à l'Administration générale a lui aussi passé

beaucoup de temps à donner suite aux discussions entre le Commissaire et le président; nous lui sommes très reconnaissants de son aide.

Le personnel du Comité a été en relation continue avec les employés de la Direction des normes professionnelles et de la Sous-direction des relations fonctionnelles; ces consultations ont permis au Comité comme au personnel de la GRC de corriger des situations qui auraient pu provoquer du mécontentement. Au fur et à mesure des discussions, des rectifications ont été apportées pour réduire au minimum l'impact de tout malentendu des deux côtés. Une telle coopération est essentielle; le Comité est reconnaissant à la GRC de ne pas avoir ménagé ses efforts pour rendre ces rencontres possibles.

Soulignons également la contribution de l'exécutif national des représentants divisionnaires des relations fonctionnelles, dont les suggestions et les explications ont été d'une grande utilité au personnel du Comité. La grande compétence et la vaste expérience de ces membres l'ont souvent beaucoup aidé à comprendre comment la politique de la GRC était appliquée et quelles étaient ses répercussions sur les employés. Le Comité a rencontré les représentants divisionnaires des relations fonctionnelles nouvellement élus dans le but de leur faire connaître son mandat.

Le Comité remercie également la GRC d'avoir facilité la distribution de ses documents à tous les membres; la communication avec ces derniers est essentielle au succès de son travail.

Le Comité a encore des questions à résoudre avec la GRC, mais ce ne sont pas des questions qui peuvent être réglées en début de mandat car elles nécessitent des discussions passablement longues; le Comité ne doute pas que le dialogue se poursuivra. De toute évidence, l'opinion des deux organismes diverge sur ce qui constitue des motifs suffisants pour qu'on recommande le renvoi d'un membre de la GRC. Il existe également des opinions différentes sur le genre de conduite touchant l'intégrité et pouvant justifier un renvoi. Il y a lieu de poursuivre les discussions et les recherches concernant ces désaccords et d'autres tout aussi fondamentaux.

Le Comité envisage actuellement un programme de recherche qui porterait sur les principes régissant la prise de sanctions contre des agents de police par leurs employeurs. Le Comité croit que ces recherches, et les discussions qui suivront, contribueront à atténuer les différences existant entre la politique appliquée par la GRC et celle préconisée par le Comité.

L'aspect le plus positif des relations entre les deux organismes sera traité plus loin, mais nous tenons à tout le moins ici à féliciter la GRC d'avoir élargi l'interprétation de la compétence du Comité au chapitre des griefs.

CABINETS DU MINISTRE ET DU SOUS-MINISTRE

Dans l'exercice de ses fonctions, le président doit parfois consulter le

Solliciteur général, le Sous-solliciteur général et leurs cadres supérieurs respectifs.

En dépit des exigences de leur charge, ces personnes ont répondu à chacune de nos demandes; nous nous devons de les remercier de leur inestimable courtoisie et de leur empressement.

II L'ANNÉE À L'ÉTUDE

CAS

La principale activité du Comité consiste à examiner les cas que lui renvoit le Commissaire de la GRC. En vertu de la *Loi sur la GRC*, si le président du Comité n'est pas d'accord avec la décision proposée par la Gendarmerie, il peut soit transmettre au Commissaire et aux parties en cause un rapport exposant ses conclusions et recommandations, soit ordonner la tenue d'une audience après laquelle les conclusions et recommandations du Comité sont communiquées au Commissaire et aux parties.

Étant donné le nombre et la nature des cas renvoyés devant le Comité, il est impossible de rendre compte de la totalité d'entre eux dans le présent rapport. Les cas suivants constituent un échantillon représentatif des questions étudiées durant l'année. Les cas de 1 à 5 sont des cas d'appels de discipline; les cas de 6 à 10 sont des cas de grief.

a) Appels de discipline

1) *Conduite honteuse: vol*

Un membre de la GRC a été accusé d'avoir manqué à son devoir en ayant une conduite honteuse, aux termes du paragraphe 25 o) de l'ancienne *Loi sur la GRC*. Cette accusation est le résultat d'une implication dans un présumé acte criminel lorsque le membre n'était pas de service: le vol à l'étalage d'un article d'hygiène féminine d'une valeur de 1,79 $ dont son épouse avait besoin. L'accusation au criminel se rapportant à cet incident a été retirée.

Le membre a comparu devant un tribunal de service de la GRC et a plaidé coupable. L'officier présidant le procès lui a donné un avertissement et lui a imposé une amende de 500 $. Il a également recommandé son congédiement, bien que les représentants du commandant divisionnaire et ceux du membre aient présenté conjointement une argumentation en faveur du maintien en fonction de ce dernier. Le membre en a appelé de la peine et de la recommandation de congédiement.

Le 21 avril 1989, le président a fait connaître ses conclusions et ses recommandations. Il a signalé que, dans l'affaire *Fedoriuk contre Commissaire de la GRC*, la Cour d'appel fédérale avait jugé qu'un manquement au devoir ne doit pas entraîner automatiquement un congédiement; chaque cas doit être examiné en tenant compte de toutes les circonstances pertinentes. Même si l'officier président n'avait pas eu l'avantage d'étudier la décision rendue dans l'affaire *Fedoriuk*, il aurait dû accorder toute l'attention voulue aux circonstances atténuantes présentées en preuve.

Le membre a fourni sans hésiter une explication cohérente de sa conduite. Il a collaboré pleinement avec les enquêteurs et n'a pas été reconnu coupable par les cours criminelles. Le dossier de ses six années de service est sans tache. L'officier président a également conclu que le membre était repentant: ce dernier avait

immédiatement signalé son geste à son superviseur et à ses collègues et s'était excusé de l'embarras que sa conduite pourrait leur avoir causé.

Le membre a expliqué qu'il avait été gêné de payer l'article, mais le président a jugé qu'il ne s'agissait pas d'un cas où des circonstances particulières dans la vie d'une personne, comme un niveau anormalement élevé de stress et d'anxiété, provoquent chez elle des comportements irrationnels. Selon le rapport médical, il était peu probable que le membre commette de nouveau ce genre d'infraction. Le président a mentionné dans ses observations qu'il fallait attacher une certaine importance au rapport médical. Lorsqu'un témoignage d'expert est solidement assis sur des faits, est pertinent et n'est pas contredit, il ne doit pas être rejeté inconsidérément.

Le commandant divisionnaire n'avait pas demandé le renvoi du membre car il estimait que le membre pouvait encore bien servir la GRC. Néanmoins l'officier président a indiqué qu'il n'était pas tenu de suivre la recommandation du commandant divisionnaire. Le président était d'avis que l'officier président aurait dû tenir compte de cette recommandation.

Le président a recommandé que l'appel soit accueilli en partie. Il a également recommandé que l'avertissement et l'amende de 500 $ soient maintenus, et que le travail du membre soit supervisé durant une période de six mois. Il a toutefois recommandé que le Commissaire n'accepte pas la recommandation de congédiement formulée par l'officier président.

Le 23 juin 1989, le Commissaire a rejeté les recommandations du président et ordonné au membre de démissionner. D'autres aspects de ce cas sont discutés dans la section Questions en discussion et préoccupations du présent rapport.

2) *Conduite honteuse: fausse accusation*

Un membre de la GRC a été accusé, à la suite de deux incidents distincts, d'avoir manqué à son devoir en ayant une conduite honteuse, aux termes du paragraphe 25 o) de l'ancienne *Loi sur la GRC*. On a allégué qu'il avait fait une présentation inexacte des faits concernant un collègue, laissant entendre que celui-ci avait consommé des drogues. En plus, le membre avait désobéi à un ordre légitime de son supérieur, lequel l'enjoignait de ne pas fréquenter les postes de garde lorsqu'il n'était pas de service.

La plus grave des deux infractions s'est produite lorsque le membre a contacté un agent de recrutement d'un corps policier municipal pour lui dire, sachant que c'était faux, qu'un de ses collègues de la GRC, qui avait présenté une demande d'emploi au service de police municipal, avait eu des cigarettes de marihuana en sa possession. Cette allégation a amené les deux corps policiers à effectuer une enquête conjointe. L'accusation s'est avérée fausse et malveillante.

Le membre a comparu devant un tribunal de service de la GRC et a été reconnu coupable. L'officier président lui a imposé une amende de 500 $ et lui a donné un avertissement;

il a en outre recommandé son congédiement. Le membre a interjeté appel de la condamnation.

Le 1er septembre 1989, le président a communiqué ses conclusions et ses recommandations. Il a signalé que contrairement à l'article 33 de l'ancienne *Loi sur la GRC*, l'accusation ne renfermait pas des déclarations et des détails séparés pour chacune des deux infractions; l'accusation était par conséquent double. Le Commissaire pouvait toutefois rejeter l'appel si la déclaration de culpabilité avait été correctement inscrite pour une des infractions. Le président a indiqué qu'on disposait d'assez d'éléments de preuve pour reconnaître le membre coupable de la plus grave des deux infractions, soit celle de fausse accusation. Les éléments de preuve démontraient qu'il avait bel et bien commis l'infraction, et cette condamnation suffisait à elle seule à établir qu'il avait manqué à son devoir en ayant eu une conduite honteuse.

Comme la preuve reposait sur les témoignages divergents du membre et de son collègue, la crédibilité des membres était en cause. Devant le tribunal de service, plusieurs superviseurs de l'accusé ont affirmé qu'il était un menteur, une personne indigne de confiance et manquant de sérieux.

Le président a recommandé que l'appel soit rejeté et que le membre soit reconnu coupable de conduite honteuse pour avoir porté une accusation fausse. Il a indiqué que les personnes faisant ainsi preuve de malveillance à l'égard d'autrui n'étaient pas suffisamment dignes de confiance pour remplir les fonctions d'agent de la paix. Il a également recommandé d'annuler l'amende si la recommandation de congédiement était suivie.

Bien que la peine n'ait pas fait l'objet d'un appel, le président s'est senti obligé d'examiner cette question parce qu'elle soulevait un certain nombre de préoccupations, notamment en ce qui touche les règles de la preuve. Il a dit qu'il incombait à l'officier président, même lorsque aucune objection n'était soulevée, de s'assurer que seules les preuves pertinentes soient admises. En dépit de cela, aucune preuve n'indique que l'examen de documents non pertinents ait été préjudiciable au membre.

Un autre sujet de préoccupation était la façon dont un *voir-dire* avait été effectué relativement à une déclaration sur commande. Il faut établir le caractère volontaire d'une déclaration à un *voir-dire* avant qu'elle soit admissible. Étant donné que l'officier président a fait enquête sur la déclaration et que la loi n'exige pas expressément qu'il y ait un *voir-dire* dans de tels cas, le président a conclu qu'un vice de procédure dans la conduite du *voir-dire* ne justifiait pas l'invalidation de la décision de l'officier président.

Le 13 octobre 1989, le Commissaire a accepté la recommandation du président; il a donc ordonné au membre de démissionner et annulé l'amende de 500 $.

3) ***Dérogation au code de déontologie: modification d'un rapport d'appréciation du rendement***

Il a été allégué qu'un membre avait contrevenu au code de déontologie, adopté en vertu de l'article 38 de la nouvelle *Loi sur la GRC*, en modifiant son rapport d'examen et d'appréciation du rendement.

Des mesures disciplinaires graves ont été engagées contre le membre et un comité d'arbitrage de la GRC a été convoqué. Le comité a jugé que l'allégation était fondée, a donné un avertissement au membre et a ordonné que sa solde lui soit confisquée pour une période de six jours. Le membre en a appelé de la décision du comité.

Au comité d'arbitrage, le superviseur du membre a déclaré qu'il avait rédigé une ébauche du rapport d'examen et d'appréciation du rendement de l'employé pour 1988. Le membre et lui ont discuté du contenu de ce rapport et se sont entendus sur les changements à apporter à la partie descriptive mais ils n'ont pas modifié la cote. Le rapport a été dactylographié et retourné au superviseur. Celui-ci a remis le document au membre, qui l'a signé et l'a laissé dans la boîte aux lettres du superviseur. Le lendemain, le superviseur a remarqué que des changements avaient été apportés au rapport; à son retour d'un congé annuel, le membre a été avisé qu'il était soupçonné d'avoir fait les changements, mais il a nié avoir commis quelque faute que ce soit.

À la suite d'un examen préliminaire de ce dossier, on a avisé les parties, conformément à l'article 8 des *Règles de pratique et de procédure du Comité externe d'examen de la GRC*, qu'elles pouvaient fournir des informations complémentaires sur deux points: l'admissibilité de la preuve de faits similaires prétendus et de l'applicabilité de la règle suivie dans l'*affaire Hodge*. Ni l'une ni l'autre n'ont fait d'observations orales ou écrites. Au cours de la procédure, le président a reçu des observations de l'avocat du Comité, qui ont clarifié certains points obscurs du dossier.

Le 9 février 1990, le président a communiqué ses conclusions et ses recommandations. Des éléments de preuve avaient été présentés au comité d'arbitrage comme faits probatoires similaires pour démontrer que dans l'évaluation précédente du membre la partie descriptive et la cote ne concordaient pas. Non seulement n'y avait-il pas de preuve directe que les divergences au précédent rapport avaient été apportées par le membre, mais il n'existait pas non plus de preuve directe qu'il avait même été changé. Les faits antérieurs dataient de près de deux ans. En conséquence, le président était d'avis que le comité d'arbitrage n'aurait pas dû prendre en considération les faits précédents.

Le superviseur a été incapable d'indiquer clairement au comité d'arbitrage quels changements avaient été apportés au rapport d'évaluation car il n'existait pas de copie de l'original avec laquelle il aurait pu comparer le rapport dactylographié. On a découvert que la boîte aux lettres du superviseur n'était pas fermée à clé durant la période en question; par conséquent, celui-ci n'avait pas été le seul à avoir accès au rapport.

Comme le reste des preuves était de nature circonstancielle, le président a jugé nécessaire d'examiner l'applicabilité de la règle suivie dans l'*affaire Hodge*. En soumettant les

éléments de preuve basée sur la prépondérance des probabilités, il devenait impossible de conclure que le membre avait commis la contravention présumée. Il y avait trop d'incohérence dans la preuve; tout au plus faisait-elle paraître certaines circonstances suspectes. Le président a recommandé que l'appel soit accueilli et que la sanction imposée par le comité d'arbitrage soit annulée.

Au moment où nous rédigeons le présent rapport, le Commissaire n'a toujours pas rendu sa décision.

4) *Conduite honteuse: fausse demande de prestation d'assurance*

Un membre de la GRC a été accusé d'avoir manqué à son devoir en ayant une conduite honteuse, aux termes du paragraphe 25 o) de l'ancienne *Loi sur la GRC*. Cette accusation a été portée après que le membre ait été impliqué hors service dans une affaire de demande de prestation d'assurance.

Une introduction par effraction avait été commise à la résidence du membre. Il a donc fourni à la police locale et à son courtier d'assurance une liste des articles volés, parmi lesquels se trouvait un téléviseur. Il a cru plus tard qu'on lui avait également volé des outils et en a informé son assureur. Par la suite, il a retrouvé son téléviseur mais n'en a pas avisé son assureur. Il a encaissé le chèque de l'acompte sur la prestation qui lui a été versé. Il a également retrouvé ses outils, mais là encore il ne l'a pas dit à son assureur. Enfin, il a signalé le vol de ses outils à la police même s'il les avait en sa possession.

Le membre a comparu devant un tribunal de service de la GRC et a été reconnu coupable. Le tribunal lui a donné un avertissement, a ordonné que sa solde lui soit confisquée durant cinq jours et a recommandé son congédiement. Le membre en a appelé de la condamnation et de la peine.

Le président a indiqué qu'on avait suffisamment d'éléments de preuve pour déclarer le membre coupable. La conduite du membre pendant plusieurs semaines a enlevé la possibilité qu'il aurait pu subir une défaillance passagère. Il avait manqué de jugement et avait été malhonnête, et son irresponsabilité constituait une conduite honteuse.

Le président a recommandé que le membre reçoive un avertissement et soit congédié parce qu'il s'était conduit d'une façon inacceptable pour un agent de la paix.

Au moment où nous rédigeons le présent rapport, le Commissaire n'a encore rendu aucune décision.

5) *Refus d'obéir à un ordre légitime: déclarations sur commande*

Un membre a été accusé, aux termes de l'ancienne *Loi sur la GRC*, d'avoir refusé d'obéir à un ordre légitime, à savoir de répondre à des questions relatives à une enquête interne.

Au moment de l'interrogatoire, le membre faisait également l'objet d'une enquête criminelle et on ne savait pas où elle en était rendue. Son avocat dans l'enquête criminelle lui avait donné la consigne de ne pas répondre aux questions. Lorsqu'on a ordonné au membre de répondre, il a donc indiqué qu'il n'était pas prêt à

le faire. Il a ensuite demandé à voir la liste des questions afin d'établir leur pertinence. L'enquêteur a refusé parce que, selon les lignes directrices internes de la GRC, le membre n'a pas le droit de consulter un avocat pendant les interrogatoires.

Le président a examiné les faits et a donné aux parties la possibilité de faire d'autres observations, écrites ou verbales, sur deux questions: était-il acceptable que l'accusation ait été portée huit mois après coup, et la *Charte* influait-elle sur l'admissibilité des déclarations sur commande. Les parties ont formulé des observations écrites en vertu d'un avis prévu à l'article 8 des *Règles de pratique et de procédure du Comité externe d'examen de la GRC*; elles ont toutefois indiqué qu'elles ne présenteraient pas d'observations verbales à l'audience.

Avant l'audience, un représentant divisionnaire des relations fonctionnelles a demandé d'être considéré comme une personne intéressée. Le représentant du commandant divisionnaire a envoyé un avis d'objection mettant aussi en question la compétence du président de tenir une audience, mais il n'a toutefois pas soutenu cette objection à l'audience. Le demandeur s'est vu accorder le statut de personne intéressée et a ainsi pu formuler des observations. L'avocat du Comité en a également présenté.

Dans ses conclusions et recommandations, le président a affirmé qu'on pouvait régler le cas sans examiner la question du délai écoulé avant l'accusation. Quant à celle de l'admissibilité des déclarations sur commande, on pouvait l'aborder en se basant sur les règles de la justice fondamentale.

Le membre avait été pressé de fournir des réponses au sujet d'une affaire sur laquelle une enquête criminelle pouvait être encore en cours. Les lignes directrices de la GRC autorisaient la divulgation de la teneur des déclarations sur commande aux enquêteurs criminels. Le membre était tenu d'obéir uniquement à des ordres «légitimes». Comme il n'y avait aucune disposition dans l'ancienne *Loi sur la GRC* qui autorisait des déclarations sur commande, la légitimité de l'ordre donné ne pouvait être déterminée qu'en fonction du lien des questions avec l'enquête interne et de leur incidence sur l'enquête criminelle. Dans la situation où se trouvait le membre, on ne pouvait s'attendre à ce qu'il puisse démêler lui-même ces questions complexes; il aurait donc gagné à être conseillé par un avocat. Les lignes directrices interdisant la consultation d'un avocat étaient simplement des directives internes et ne pouvaient être substituées aux règles de la justice fondamentale qui appelaient la reconnaissance d'un tel droit. Il n'était pas nécessaire de résoudre la question de l'admissibilité suivant la *Charte* mais, de toute façon, on serait parvenu au même résultat aux termes de l'article 7 de ce document.

Le président a recommandé que le Commissaire annule la condamnation parce qu'il y avait eu violation des règles de justice fondamentale; si, dans les circonstances, on ne pouvait ordonner au membre de faire des déclarations, celui-ci ne pouvait être

trouvé coupable d'avoir refusé d'obéir à l'ordre.

Au moment où nous rédigeons le présent rapport, le Commissaire n'a pas fait connaître sa décision.

b) Griefs

6) ***Remboursement des frais juridiques et des frais d'évaluation pour l'achat d'une résidence***

Un membre a présenté un grief relativement à la décision de la GRC de ne pas lui rembourser des dépenses qu'il estimait admissibles selon la *Directive de la GRC sur la réinstallation*.

Ayant été muté, le membre s'est acheté une résidence principale près de son nouveau lieu de travail; cette résidence était construite sur un terrain de plus de 150 acres. Il a demandé le remboursement des frais juridiques et des frais d'évaluation occasionnés par cette acquisition. La GRC le lui a refusé, indiquant que sa politique limitait les remboursements aux dépenses liées à l'achat d'une résidence principale consistant en une maison unifamiliale située sur un terrain d'une superficie maximale d'un acre.

Un comité consultatif sur les griefs a recommandé à l'unanimité que le membre soit remboursé au complet et que la GRC réexamine la limite imposée sur la grandeur du terrain car cette restriction pourrait constituer une discrimination relativement aux préférences dans les modes de vie.

Le commandant divisionnaire a indiqué, après avoir consulté la Direction générale à Ottawa, qu'il ne pouvait adhérer aux recommandations du comité consultatif sur les griefs. Le membre a demandé que la question soit renvoyée au prochain niveau de la procédure applicable aux griefs.

Cela faisait trois mois qu'on tentait de résoudre la question officieusement lorsque le grief a été formulé. La décision au niveau I a été rendue trois mois après que le membre constituant le niveau I eut envoyé la question à Ottawa pour en obtenir une décision. Étant considéré comme la personne en autorité on lui a renvoyé la question. La décision elle-même était très courte. Trois mois après, le Commissaire a été mis au courant du dossier. Le grief a alors été renvoyé devant le Comité. Cela faisait douze mois en tout que la demande de remboursement avait été faite.

Le 30 juin 1989, le président a communiqué ses conclusions et ses recommandations. Selon lui, la limite de la *Directive de la GRC sur la réinstallation* s'appliquait seulement à la vente d'une propriété; elle n'imposait pas de limites sur la grandeur de la propriété achetée et s'appliquait pareillement aux honoraires d'avocat et aux frais d'évaluation. Le président a recommandé de clarifier la sphère de compétence au niveau I de la procédure de règlement des griefs dans l'intérêt de toutes les parties. Il a également recommandé qu'on publie des lignes directrices à l'intention de tous les membres de la GRC constituant le niveau I afin de préciser l'étendue de leurs obligations suivant l'article 7 des Consignes du Commissaire (Griefs).

Le 3 août 1989, le Commissaire a accepté de rembourser le membre de ses frais d'évaluation et de ses frais juridiques comme le lui recommandait le président.

7) ***Remboursement des frais juridiques pour l'achat d'une résidence par un couple vivant en union de fait***

Un membre a déposé un grief concernant la décision de la GRC de ne pas lui rembourser le plein montant des frais juridiques occasionnés par l'achat d'une nouvelle résidence.

Le membre a été affecté à un nouveau poste. Près de deux ans après sa réinstallation, il a informé la GRC qu'il vivait en union de fait; peu de temps après, le couple a acheté ensemble une résidence. Au moment de l'achat, le membre a réclamé le remboursement des frais juridiques. La GRC lui a payé la moitié du montant total.

Exactement un an après le début de la cohabitation, le membre a demandé à la GRC de lui rembourser l'autre moitié des frais juridiques. Celle-ci l'a avisé qu'elle ne pouvait satisfaire à cette demande parce que sa compagne était devenue sa «conjointe», au sens où l'entend la *Directive de la GRC sur la réinstallation*, après la période de deux ans durant laquelle il pouvait réclamer le plein montant des dépenses de réinstallation.

Le membre a déposé un grief et, peu de temps après, un comité consultatif sur les griefs s'est unanimement prononcé en sa faveur et a recommandé que l'autre moitié des frais juridiques lui soit remboursée. Le comité consultatif a indiqué dans ses conclusions que le Manuel d'administration de la GRC était ambigu et trompeur. Le commandant divisionnaire a refusé de statuer sur le grief, le soumettant plutôt à la direction du contrôle financier et des autorisations au quartier général pour une décision; le grief a été rejeté. Le membre a demandé qu'une décision soit rendue au niveau II.

Le président a fait connaître ses conclusions et ses recommandations le 7 juillet 1989. Il était persuadé que, dans les faits, le membre vivait bel et bien en union de fait lorsqu'il a présenté sa deuxième demande de remboursement et que cette union était reconnue par la GRC. La période avait seulement été établie (un an de cohabitation) après la période de deux ans suivant la réinstallation du membre et par conséquent, après la fin de la période durant laquelle le membre était admissible au remboursement. La réclamation de la conjointe ne pouvait être valide rétroactivement. Le président a recommandé à la GRC de récrire son Manuel d'administration pour clarifier les droits des conjoints de fait.

Même si le grief était tranché, le président s'est senti dans l'obligation de formuler des observations sur la procédure de règlement au niveau I. Comme il l'avait déjà fait dans le cas 6, il a recommandé de clarifier les Consignes du Commissaire (Griefs). Le plaignant doit pouvoir savoir à l'avance qui est l'autorité compétente en ce qui a trait à l'audition des griefs.

En outre, le président a soulevé la question du rôle de la Sous-direction

des relations fonctionnelles dans la procédure de règlement des griefs. Celle-ci avait, de son propre chef, envoyé une analyse d'un grief à l'arbitre au niveau I. En vertu de la *Loi sur la GRC*, la Sous-direction n'est pas partie au grief, et aucune disposition de la *Loi* ou du *Règlement* ne l'autorise à jouer le rôle d'un comité consultatif sur les griefs.

Le 11 août 1989, le Commissaire a accepté les recommandations du président et rejeté le grief.

8) *Recouvrement de l'indemnité de mutation et des frais de déménagement*

Un membre a déposé un grief relativement à la décision de la GRC de réclamer le remboursement de la partie de l'indemnité de mutation et des frais de déménagement qui, selon elle, dépassait le montant auquel il avait droit en tant que personne «seule».

Le membre a été réaffecté et il a réclamé le remboursement des dépenses faites pour lui ainsi que pour sa femme et son enfant. La GRC lui a versé le remboursement auquel il avait droit en tant qu'employé marié, mais par la suite elle en est venue à la conclusion qu'il s'était séparé de sa femme. La somme allouée à un employé réinstallé diffère selon qu'il est seul ou qu'il a des personnes à sa charge. La GRC a donc réclamé au membre le remboursement de la partie de l'indemnité de mutation et des frais de déménagement excédant le montant auquel il avait droit en tant que personne seule.

Après une tentative infructueuse de règlement officieux, le membre a déposé un grief. Trois mois plus tard, un comité consultatif sur les griefs a été convoqué et a recommandé de rejeter le grief. Le commandant divisionnaire a adhéré à la recommandation de ce comité.

Le membre a demandé que le grief soit transmis au niveau II. Cette demande est restée à l'étude pendant une période de 10 mois, durant laquelle la GRC a retenu un pourcentage de la solde du membre pour recouvrer l'excédent de la somme qu'elle lui avait versée concernant l'indemnité de mutation et les frais de déménagement.

Les éléments de preuve présentés au Comité externe indiquaient que le membre, dans sa demande d'indemnité de réinstallation, avait inclus sa femme et son enfant comme personnes à charge. On a découvert qu'en réalité le membre et sa femme s'étaient séparés et qu'ils vivaient chacun de leur côté avant la réinstallation. Le déménagement ne constituait pas en soi une preuve qu'ils avaient repris la vie commune même si les deux chargements avaient été transportés dans le même camion mais livrés à des destinations différentes.

Le président a communiqué ses conclusions et ses recommandations le 17 novembre 1989. À son avis, malgré des conseils contradictoires, le membre n'avait pas consulté, comme il aurait dû, la personne autorisée à donner une interprétation exécutoire de la directive sur la réinstallation. Même si le membre était toujours marié légalement et subvenait en partie aux besoins de sa femme et de son enfant, ceux-ci n'étaient pas des «personnes à charge»

au sens où l'entend la *Directive de la GRC sur la réinstallation* car ils ne vivaient pas avec lui. Il avait donc droit au remboursement de ses frais de déménagement, mais non de ceux de sa femme et de son enfant. Par conséquent, il avait uniquement droit à l'indemnité de mutation allouée aux personnes seules. La somme versée par la GRC dépassait donc le montant qui lui revenait.

Le 11 décembre 1989, le Commissaire a accepté la recommandation du président de rejeter le grief.

9) ***Remboursement des honoraires de vente d'immeuble et de l'amende pour le remboursement d'une première hypothèque concernant la vente d'une résidence***

Un membre a déposé un grief relativement à la décision de la GRC de refuser le remboursement en entier des honoraires de vente d'immeuble et de l'amende pour le remboursement d'une première hypothèque; ces frais avaient été occasionnés par la vente de sa résidence principale et du terrain sur lequel elle était située.

Le membre a vendu sa maison lorsqu'il a été affecté à un nouveau poste. Elle était construite sur un terrain de plus de 10 acres, qui était indivisible selon un règlement municipal. La GRC lui a refusé une partie du remboursement réclamé, indiquant que la *Directive de la GRC sur la réinstallation* limitait les remboursements aux dépenses liées aux terrains n'excédant pas un acre.

La GRC a chargé un évaluateur indépendant de déterminer la valeur de la propriété du membre et, plus particulièrement, de la superficie d'un acre sur laquelle la résidence était construite. Après avoir examiné le rapport d'évaluation, la GRC a conclu que la maison et la superficie d'un acre représentaient 92,47 pour cent du prix de vente de la propriété et 92,5 pour cent de l'amende. Le membre a présenté un grief relativement à la décision de la GRC de rembourser en partie seulement les honoraires de vente d'immeuble et l'amende du fait que son cas était exceptionnel et que la *Directive de la GRC sur la réinstallation* ne s'appliquait pas.

Un comité consultatif sur les griefs a recommandé que la GRC rembourse le plein montant des honoraires et de l'amende. Cette recommandation s'appuyait sur trois points: l'utilisation du terrain à des fins résidentielles, le règlement de zonage empêchant son lotissement, et la faible valeur financière en cause. Le commandant divisionnaire estimait en premier qu'il n'était pas de son ressort de statuer sur le grief, mais la Sous-direction des relations fonctionnelles à Ottawa lui a demandé de se prononcer. Le commandant divisionnaire a rejeté le grief. Le membre a demandé que son grief soit renvoyé au niveau II.

Le 12 janvier 1990, le président a fait connaître ses conclusions et ses recommandations. Le terrain sur lequel se trouvait la résidence du membre était indivisible en vertu d'un règlement; par conséquent, il était expressément interdit au membre de le diviser ou d'en vendre la moindre parcelle. La *Directive de la GRC sur la réinstallation* dit que la résidence principale doit être située sur un

terrain ayant une superficie convenant à son emplacement. De l'avis des deux évaluateurs, l'un ayant agi pour le compte du membre et l'autre pour la GRC, il est courant dans le secteur en question de voir des terrains dont la grandeur varie entre un et quarante acres. Le président a donc conclu que le terrain du membre avait une superficie convenant à son emplacement et que le remboursement en entier pouvait être autorisé d'après la Directive. Les mêmes principes s'appliquaient aux honoraires de vente d'immeuble et à l'amende pour le remboursement de l'hypothèque. Le président a donc recommandé que le Commissaire rembourse le membre du plein montant des honoraires et de l'amende.

Le président a signalé que le grief aurait pu être tranché au niveau I. Le commandant divisionnaire avait bel et bien le pouvoir d'approuver le paiement de l'indemnité réclamée par le membre. Cependant, le manque de clarté de la *Directive de la GRC* est pour quelque chose dans le fait que ce pouvoir n'a pas été exercé. Le président a ajouté que cela était particulièrement malheureux dans ce cas-ci compte tenu du montant insignifiant en cause (moins de 500 $) et du fait que le commandant divisionnaire avait accueilli favorablement les arguments du membre. Le président a également souligné le long laps de temps qui s'est écoulé avant que le grief soit transmis au niveau II à la demande du membre, l'absence de certains documents dans le dossier renvoyé aux fins d'examen, et la nécessité de récrire la *Directive de la GRC sur la réinstallation*, qui prête à confusion.

Le 14 mars 1990, le Commissaire a accepté, suivant la recommandation du président, de rembourser en entier le membre pour les honoraires de vente d'immeuble et pour l'amende de la première hypothèque.

10) ***Remboursement de frais de repas***

Un membre a déposé un grief relativement à la décision de la GRC de ne pas lui rembourser le coût de repas commandés quand il était de service.

Le membre était responsable de la sécurité d'un dignitaire pendant deux jours. Il devait assurer une présence continuelle dans une chambre d'hôtel qui ne contenait pas d'appareil qui lui aurait permis de conserver des aliments. Le membre a donc commandé un repas chaque jour.

Le membre a réclamé le remboursement de ses deux repas, dont la valeur totalisait 22,30 $. Le Service divisionnaire de l'intendance le lui ayant refusé, il a décidé de formuler un grief.

Le président a communiqué ses conclusions et ses recommandations le 8 mars 1990. Les conditions de travail du membre ne lui laissaient pas d'autre choix que de commander un repas chaque jour. De plus, la demande d'indemnité du membre avait été initialement autorisée par son supérieur. Le président a donc recommandé que le membre se voit immédiatement rembourser la somme de 22,30 $.

Au moment où nous rédigeons le présent rapport, le Commissaire n'a pas encore communiqué sa décision.

PROGRAMME DE RECHERCHE

L'un des aspects importants du travail du Comité est son programme de recherche. Pour être davantage à même d'examiner les griefs et les appels, le Comité effectue des recherches sur des questions ayant trait à son mandat, car il existe peu de documents sur la gestion des ressources humaines dans le contexte de la police.

Le Comité fait des recherches au besoin, c'est-à-dire lorsque ses membres ou son personnel désirent des informations supplémentaires sur les questions qu'ils sont en train d'examiner.

Il exécute également des projets à long terme qui conduisent à la production de documents de recherche et de comptes rendus de la consultation. Toujours dans le cadre de son programme de recherche, il consulte régulièrement la GRC, d'autres forces policières, des commissions de police et des universitaires. Il publie des brochures d'information et distribue un communiqué mensuel aux membres de la GRC.

Une partie importante des activités de recherche du Comité est son séminaire annuel sur des questions touchant la gestion des ressources humaines dans la police. Le séminaire donne l'occasion aux praticiens et aux théoriciens de discuter franchement et librement des questions que le Comité pourrait avoir à examiner. Le Comité a décidé de limiter le nombre de participants pour permettre à chacun d'eux de prendre part à l'échange d'idées, ce qui l'a obligé à refuser un certain nombre de personnes.

a) Documents de recherche et comptes rendus de la consultation

1) *Réinstallation*

Un des documents de recherche publiés l'an dernier s'intitulait «La réinstallation — Peut-elle se faire sans difficulté?» Le document a été distribué à 150 groupes intéressés du secteur policier au Canada et à l'étranger. Le Comité voulait ainsi vérifier l'exactitude des données, recueillir des commentaires sur la forme et le contenu du document, découvrir des modèles ou des options qu'il aurait pu oublier, et compléter l'analyse comparative.

D'après les opinions exprimées par les répondants, la réinstallation est manifestement une question qui intéresse de plus en plus les personnes concernées, qu'elles soient employeurs ou employés. La plupart des observations étaient axées sur les aspects financiers, plus particulièrement sur la nécessité de trouver des solutions qui soient rentables tout en laissant à l'employeur une certaine souplesse pour répondre aux besoins des employés. La rentabilité revêt une importance particulière pour les organismes financés à même les fonds publics.

La principale conclusion du Comité dans le compte rendu de la consultation est que les organismes dont les politiques de réinstallation fonctionnent bien présentent des caractéristiques communes; l'une d'elles est un programme souple, basé

sur une communication continue, qui vise à faire l'équilibre entre les objectifs de l'organisme et les besoins des employés.

2) *Renvoi pour raisons médicales*

La Direction de la recherche a également publié son troisième document de recherche intitulé «Renvoi pour raisons médicales — Une optique policière». Il y est question de l'importance de faire l'équilibre entre les intérêts de l'employeur et ceux d'un employé incapable de travailler, de façon à ce que les deux subissent le minimum de pertes.

Pour savoir comment certains employeurs s'y prenaient pour relever ce défi, les auteurs du document ont étudié les politiques et les pratiques de huit organismes publics ou privés au chapitre du renvoi pour raisons médicales. Même s'il est clair qu'aucune politique ne peut prévoir à elle seule toutes les éventualités, il existe des points communs sur lesquels se sont appuyés les employeurs, les employés, les conseils des médecins, les cours et les tribunaux; ce sont:

a) les conséquences pour l'employé;
b) les conséquences pour l'employeur;
c) le traitement uniforme des employés dans des circonstances similaires; et
d) l'application, dans les modalités et les règles de fond, des principes de justice naturelle, lorsqu'on détermine si l'employé doit être congédié.

Le document a été distribué à 151 personnes et organismes à des fins de consultation. Comme dans le cas d'autres rapports, le Comité n'a pas limité la distribution au secteur policier afin d'obtenir un large éventail de réponses et d'idées. Les observations recueillies ont été publiées dans un compte rendu.

Les répondants ont jugé pertinentes les questions soulevées dans le document, notamment les considérations d'ordre social ou juridique. Les deux parties, à savoir l'employeur et l'employé, ont manifesté le désir de favoriser un climat de coopération et un sentiment d'équité lorsqu'elles traitent ensemble les questions concernant le renvoi pour raisons médicales. En général, les employeurs étaient d'avis qu'un employé incapable de remplir ses obligations peut être congédié, mais que l'employeur reste toujours libre de le garder à son service.

Le document et les consultations sur le renvoi pour raisons médicales ont donné lieu à un échange d'idées profitable et à une utile discussion sur les politiques et les pratiques relatives à cette question complexe. La Direction de la recherche a ainsi contribué à favoriser l'élaboration de politiques progressistes, efficaces et éclairées dans tout le secteur de la police; par exemple, un corps policier a décidé de réviser sa ligne de conduite à la lumière des résultats de la recherche et des consultations du Comité.

3) *Sujets à venir*

Lorsqu'il a déterminé ses besoins en matière de recherche pour 1989-1990, le Comité a décidé d'exécuter en priorité des travaux sur les trois

sujets suivants, qui sont mentionnés dans son rapport de l'an dernier: les procédures de renvoi dans la police, les programmes d'aide aux employés et les mesures disciplinaires consécutives à des plaintes.

Le document de recherche sur les procédures de renvoi est prêt pour la publication. On y examine les pratiques des forces policières canadiennes et de certaines sociétés privées au chapitre du renvoi — disciplinaire ou non — et les caractéristiques de leurs politiques de renvoi. On y décrit également un éventail de possibilités concernant l'établissement de politiques et de procédures dans ce domaine.

La recherche sur les programmes d'aide aux employés est elle aussi terminée. Dans le document de recherche, on donnera les grandes lignes des programmes existant dans l'administration gouvernementale et le secteur privé, on indiquera les avantages et les inconvénients de divers modèles, et on discutera de l'incidence possible des programmes d'aide aux employés sur les comportements entraînant des sanctions disciplinaires par l'employeur.

Un troisième document portera sur les sanctions disciplinaires imposées aux policiers à la suite de plaintes du public. Il renfermera des données comparatives sur les pratiques d'organismes, du Canada et d'ailleurs, qui ont un pouvoir de décision à cet égard. On y parlera également des facteurs dont les organismes ont tenu compte avant de prendre leurs décisions.

Le Comité tient actuellement des consultations afin d'établir ses priorités en matière de recherche pour 1990-1991. L'un des sujets qui l'intéresse particulièrement est les règles de discipline. Cet aspect fera probablement l'objet d'un rapport de recherche dans un proche avenir.

Le Comité désire remercier sincèrement tous ceux qui lui ont généreusement donné de leur temps et lui ont fait profiter de leurs compétences pour permettre la rédaction et l'étude des documents de recherche. Sans l'importante contribution de tous ces individus et organismes, son programme de recherche ne serait pas aussi avancé.

b) Séminaire sur la gestion des ressources humaines dans la police

Comme par les années passées, le Comité a tenu en mars 1990, à Ottawa, un séminaire sur la gestion des ressources humaines policières. Le programme de la rencontre et la liste des participants figurent à l'annexe 2.

Ce séminaire est devenu un élément extrêmement important du programme de recherche du Comité. Il se veut avant tout une tribune où l'on discute librement et franchement de questions que le Comité peut être appelé à étudier, dans le cadre de l'examen des cas renvoyés par le Commissaire de la GRC. Le Comité a été honoré de la présence du Solliciteur général, l'honorable Pierre H. Cadieux, qui a bien voulu ouvrir le séminaire et adresser la parole aux participants. Le Comité veut manifester sa gratitude à John Tait, c.r., le Sous-ministre et Sous-procureur général de la Justice pour son appui et

pour avoir également porté la parole aux participants.

Nous avons conservé la formule des années précédentes, c'est-à-dire une discussion sur les documents de recherche déjà publiés et sur ceux en cours de production. Les sujets traités étaient le renvoi pour raisons médicales, les procédures de renvoi dans la police, les programmes d'aide aux employés et les mesures disciplinaires consécutives à des plaintes. Cette discussion durant le séminaire a permis de mieux définir la nature et l'ampleur de certains problèmes se posant au Comité et d'ébaucher des solutions satisfaisantes.

Comme nous l'avons mentionné, le séminaire constitue un élément très important de l'étape consultation de la production des documents de recherche, en plus de renforcer la collaboration entre les organismes représentés. Vu que les participants viennent d'un peu partout au pays, des idées nouvelles et des perspectives différentes y sont présentées.

Le chef d'un corps policier d'une grande région métropolitaine, qui prenait part à la rencontre, a félicité la Direction de la recherche du Comité pour ses travaux et ses consultations, surtout ceux au chapitre du renvoi pour raisons médicales qui ont d'ailleurs amené son organisme à réexaminer sa position. Il a souligné l'importance du séminaire, qui permet aux représentants des forces policières d'avoir des discussions éclairées sur les possibilités qui s'offrent en matière de ressources humaines. Il a dit que cette rencontre le rendait très enthousiaste et qu'il croyait réellement pouvoir y trouver certaines réponses pour son organisme. Cette remarque et tous les commentaires du même genre recueillis par le Comité viennent confirmer la valeur de son séminaire et de son programme de recherche.

c) Communications

En ce qui touche l'aspect communications de son programme de recherche, le Comité a distribué à tous les membres de la GRC une brochure intitulée «Vos griefs et appels», qui explique son mandat et ses activités. Elle renferme une série de questions et réponses, un exposé de certains cas examinés en 1988-1989 et un aperçu des questions que le Comité espère résoudre dans le futur. À la suite de la distribution de cette brochure, de nombreuses personnes ont téléphoné au Comité pour obtenir des informations supplémentaires et des conseils sur la façon de régler les griefs et demander des copies des documents de travail et des comptes rendus de consultation.

Le Comité publie un communiqué mensuel pour demeurer en contact avec les membres de la GRC et s'assurer qu'ils continuent de bien comprendre son rôle, son mandat et son caractère indépendant. Ce communiqué les renseigne sur les activités courantes du comité; il renferme de brèves descriptions des griefs et des appels étudiés, les recommandations connexes, des informations sur les conférences et les réunions auxquelles le Comité a assisté et sur les allocutions prononcées par le président.

d) Discours, visites et conférences

Le président est heureux d'avoir été invité à prononcer des allocutions devant différents organismes pour mieux leur faire connaître le mandat du Comité. Il a pris la parole dans le cadre des activités suivantes: rencontre de l'Ontario Association of Chiefs of Police, conférence de l'Association canadienne des chefs de police, cours d'initiation et de perfectionnement des inspecteurs de la GRC (cours n° 17-2), symposium sur l'éthique policière, congrès de la Fédération des policiers du Québec, et cours d'administration policière supérieure de la GRC.

Le Comité a reçu la visite officielle de l'honorable E.P. Pickering, Ministre de la police et des services d'urgence et chef du gouvernement du New South Wales (Australie), de M. Lawrie Yeomans, son principal conseiller en politiques, et de M^me^ Virginia Sipos, son attachée de cabinet. M. J.E. Hatton, député du New South Wales, lui a également rendu visite.

Les membres du Comité étaient représentés aux conférences suivantes:

- l'International Association for Civilian Oversight of Law Enforcement;
- l'Association of Chiefs of Police;
- la cinquième conférence annuelle des tribunaux administratifs du Canada;
- la réunion annuelle de la Commission des plaintes du public contre la GRC;
- la 84^e^ conférence annuelle de l'Association canadienne des chefs de police;
- le Congrès des ombudsmans canadiens;
- l'atelier du personnel des ombudsmans;
- le symposium sur l'éthique policière;
- la conférence de la Fédération des policiers du Québec;
- la conférence sur les ressources humaines dans le domaine de l'application de la loi;
- le panel sur les tribunaux administratifs.

e) Consultation

Pour mieux se faire connaître auprès du public, le Comité s'est efforcé de répondre rapidement aux demandes d'information. Au cours de l'année, le rapport annuel de 1988-1989, le compte rendu de la consultation sur la réinstallation, le document de recherche 3 intitulé «Le renvoi pour raisons médicales — Une optique policière» et le compte rendu de la consultation connexe ont été distribués aux parlementaires, aux ministères fédéraux et provinciaux, aux sous-ministres, aux procureurs généraux et aux solliciteurs généraux des provinces et des territoires, aux membres de l'Association canadienne des chefs de police et de l'Association canadienne des policiers, au Commissaire de la GRC, à l'exécutif national des représentants divisionnaires des relations fonctionnelles à la GRC, aux services policiers de toutes les régions du Canada, aux ombudsmans, aux responsables des institutions, aux commissions, aux conseils et aux comités consultatifs, aux grandes sociétés

canadiennes, aux bibliothèques des universités et des collèges, aux experts-conseils en gestion, aux universitaires et aux particuliers intéressés. Des institutions et des services policiers de l'étranger ont également exprimé le désir de recevoir les rapports de recherche du Comité.

ADMINISTRATION

En vertu de l'Annexe 1 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, le Comité est un organisme distinct qui reçoit ses propres crédits; il est responsable devant le Parlement par l'entremise du Solliciteur général. Le Secrétariat du ministère du Solliciteur général lui fournit des services de soutien, comme les services d'administration financière et ceux touchant le personnel et les relations de travail, qu'un petit organisme ne peut assurer lui-même. Vu la nature de ces services et leur incidence sur les activités du Comité et du Secrétariat, ces derniers ont signé un protocole d'entente qui indique leurs rôles et responsabilités respectifs et leurs attentes mutuelles.

Le Comité est particulièrement reconnaissant à ses employés car il sait fort bien qu'étant donné leur faible nombre, chacun doit jouer un rôle fondamental et faire preuve d'une grande souplesse et de beaucoup de sérieux.

Comme nous l'avons mentionné, le nombre de cas renvoyés devant le Comité augmentera du fait qu'une nouvelle interprétation sera donnée à son champ d'attributions et que les membres de la GRC connaîtront mieux son rôle. Le Comité ne peut prévoir quel sera son volume de travail car il n'intervient pas dans la procédure de règlement des griefs avant l'étape du renvoi. Cependant, si la tendance des trois derniers mois de l'exercice se maintient, les cas seront trop nombreux et trop complexes pour que son personnel puisse suffire à la tâche. Le Comité devra alors demander des ressources supplémentaires pour le reste de 1990-1991 et les années suivantes.

III QUESTIONS EN DISCUSSION ET PRÉOCCUPATIONS

POUVOIR DE CONVOQUER DES AUDIENCES ET DE DONNER DES DIRECTIVES

La GRC a mis en doute le pouvoir du Comité de convoquer une audience pour examiner les éléments de preuve sur lesquels elle fonde sa décision. Dans un cas où les contradictions apparaissant clairement dans les éléments de preuve n'avaient pas été résolues dans le cadre de la procédure interne, le président du Comité a reçu des observations de la GRC dans lesquelles elle contestait son pouvoir de convoquer une audience *de novo*.

Le Comité a une position ferme sur cette question. À son avis, la nouvelle *Loi sur la GRC* l'autorise, sans équivoque, à convoquer une audience lorsque la tenue d'une autre enquête est justifiée ou que la GRC n'a pas suffisamment examiné l'affaire. Suivant le système établi par le Parlement, il est tout à fait possible que le Comité reçoive des éléments de preuve différents de ceux qui ont été présentés précédemment; ce système n'est pas différent de beaucoup d'autres systèmes d'examen, dont celui de la GRC dans lequel le Commissaire peut ordonner la tenue d'une nouvelle audience. Le Comité se croit donc autorisé à convoquer des audiences *de novo* dans des cas où la procédure interne s'est avérée insuffisante.

Même lorsque le Comité a cherché à clarifier des questions juridiques bien délimitées, il n'a pas obtenu l'entière collaboration des parties. Dans deux cas où le président a décidé de s'abstenir de convoquer une audience coûteuse et complexe pour plutôt accepter les représentations par avocat, orales ou écrites, les parties n'ont guère réagi. Aucune observation orale n'a été formulée dans aucun cas; dans un cas, aucune observation orale ou écrite n'a été faite en réponse à l'avis qui leur avait été donné en vertu de l'article 8 des *Règles de pratique et de procédure* du Comité.

Il est malheureux que ni le Comité ni, en fin de compte, le Commissaire n'aient pu profiter de la présentation d'argumentations complètes concernant les questions fondamentales en cause. Nous ne blâmons aucunement le Commissaire; comme il est habilité à rendre des décisions quasi judiciaires, il ne pouvait intervenir à cette étape. Le président a récemment été avisé par le sous-commissaire à l'Administration générale de la GRC qu'étant donné que ses audiences touchent au rôle du Commissaire dans la prise de décision, des représentants des officiers compétents, et des avocats de la GRC, comparaîtront à l'avenir aux audiences impliquant à la fois des questions de fait et de droit. Le Comité est heureux de signaler que cette question a été résolue.

SPHÈRE DE COMPÉTENCE DU COMITÉ

La position de la GRC concernant la compétence du Comité a été incohérente dans une affaire de mesure disciplinaire dans un cas dont nous n'avons pas parlé précédemment; cette mesure disciplinaire a été imposée en vertu de l'ancienne *Loi sur la GRC* qui a fait l'objet d'un renvoi aux termes de la nouvelle Loi.

Le membre avait été accusé de désobéissance à un ordre légitime et de conduite honteuse à l'égard d'un membre de la GRC, en vertu des alinéas 25 a) et o) respectivement de l'ancienne *Loi sur la GRC*. Le tribunal de service a reconnu le membre coupable, lui a imposé une amende de 100 $ et a recommandé son renvoi de la GRC.

Le cas avait été renvoyé devant le Comité aux fins d'examen conformément à la décision de la GRC de renvoyer, dans la mesure du possible, toutes les affaires survenues avant le 30 juin 1988. Le Comité a fait parvenir un accusé de réception aux deux parties; lorsque la nécessité de tenir une audience est apparue évidente au président, il l'a signifié aux parties par écrit suivant la nouvelle *Loi sur la GRC*. Les parties ont également reçu d'autres avis relativement à l'audience; le membre a même demandé son ajournement en vertu des dispositions énoncées dans les *Règles de pratique et de procédure* du Comité.

Quelques jours avant le début de l'audience, la GRC a mis en doute la compétence du Comité pour la première fois. Lorsque l'affaire a été discutée avec le Commissaire, il a cru comprendre que la question ne serait pas soulevée à l'audience.

Pourtant, l'avocat de la GRC à l'audience avait adopté la position que le Comité n'avait aucune compétence à l'égard de l'affaire parce qu'elle avait été renvoyée par «erreur». L'avocat a également affirmé que le Commissaire déférerait le cas du membre à une commission de révision aux termes de l'ancienne *Loi sur la GRC*. Aucune disposition législative ne conférait ce pouvoir puisque la nouvelle *Loi sur la GRC* était maintenant en vigueur. L'affaire a été renvoyée devant la GRC.

En dépit des conclusions du tribunal de service, le cas a finalement été réglé au niveau interne; la condamnation a été maintenue, mais le membre s'est vu donner un avertissement au lieu d'un renvoi. Il y a lieu de se demander si l'on a dûment pris en considération les intérêts de la justice, de la GRC et du public avant d'en arriver à cette conclusion.

NIVEAU I — POUVOIRS ET COMPÉTENCE

La procédure applicable aux griefs prévue dans la nouvelle *Loi sur la GRC* est entrée en vigueur le 30 juin 1988. Il fallait s'attendre à ce qu'il y ait une période de rectifications et d'ajustements. Il semble encore nécessaire d'effectuer des corrections en ce qui touche la détermination des pouvoirs au niveau I de la procédure applicable aux griefs.

Les Consignes du Commissaire (Griefs) indiquent qui a l'autorité voulue pour statuer sur les griefs au niveau I. L'application de ces consignes a soulevé des difficultés, en ce sens qu'on ne savait trop qui détenait véritablement les pouvoirs et quelle était l'étendue de ces pouvoirs.

Il est arrivé que les divisions demandent aux centres de décision à l'Administration centrale de les aider à résoudre un grief. Se croyant obligées de respecter la «décision» qui leur était communiquée, elles se sont trouvées à transférer à l'Administration centrale la responsabilité de se prononcer au niveau I. Cela a provoqué des incertitudes relativement à la procédure, en plus de retarder la prise de décision.

DROIT À L'ÉQUITÉ

Dans le cas n° 1 dont nous avons parlé, le membre savait indubitablement, lorsqu'il a plaidé coupable à l'accusation de conduite honteuse, qu'une argumentation conjointe en faveur de son maintien en fonction serait présentée à l'officier président. Il faut noter l'importance de l'argumentation de l'officier compétent car, selon le critère appliqué dans l'*affaire Millbaven Fibres*, celui-ci joue un rôle majeur lorsqu'il s'agit de déterminer si le membre peut encore bien servir la GRC.

À la lumière de l'argumentation conjointe, le président du Comité a souligné au Commissaire l'importance d'être équitable envers le membre. Le Commissaire a décidé de maintenir la décision de l'officier président et rejeté la recommandation du Comité ainsi que l'appel interjeté par le membre le 23 juin 1989. Le Commissaire a donc opté pour une interprétation stricte de l'ancienne *Loi sur la GRC*, indiquant que l'officier président était libre de ne pas accueillir favorablement l'argumentation conjointe.

Dans les causes *College of Physicians and Surgeons of Ontario v. Petrie* et *Shek v. Ontario College of Pharmacists*, la Cour suprême de l'Ontario a statué que les règles de l'*audi alteram partem* exigent que, dans des circonstances semblables à celles entourant le présent cas, une personne ait la chance de formuler des observations concernant la sanction plus sévère que le comité de discipline pense lui imposer. Dans l'*affaire Petrie*, le Juge en chef adjoint Callaghan de la Haute Cour a dit ceci (pp. 121 et 122):

> [Traduction]
>
> À la fin de l'audience, l'avocat a présenté au comité une argumentation au nom du collège et de l'appelant. Ces derniers étaient tous deux d'avis qu'un avertissement non publié serait une sanction équitable dans les circonstances. Après avoir entendu l'argumentation conjointe, le comité a ajourné momentanément la séance; à la reprise de l'audience, il a prononcé un verdict de culpabilité et imposé les sanctions susmentionnées, à savoir l'avertissement et la suspension.
>
> C'est l'imposition de la suspension qui nous a préoccupés. Bien que le comité ait la compétence voulue pour rejeter une argumentation conjointe, nous estimons que lorsqu'un comité investi d'un pouvoir disciplinaire rejette une telle argumentation et propose d'imposer une sanction plus

sévère, la règle de l'*audi alteram partem* devrait être invoquée et le comité devrait permettre à l'avocat de formuler des observations concernant l'imposition d'une telle sanction.

À notre avis, un tribunal imposant un châtiment plus dur que celui qui avait été recommandé dans une argumentation conjointe devrait respecter soigneusement ce principe fondamental; il devrait signaler aux personnes comparaissant devant lui son intention d'imposer une telle sanction et leur demander s'ils ont des arguments à faire valoir.

Le refus d'accepter la recommandation selon laquelle l'avertissement ne devrait pas être publié et l'imposition de la suspension pourraient comporter d'importantes conséquences financières pour l'appelant. Son avocat aurait dû avoir la chance de présenter des observations et des arguments à cet égard.

TYPES DE DISCIPLINE

Avant la promulgation des Parties III à V de la nouvelle *Loi sur la GRC* (1986), le Comité et le Commissaire ont discuté de l'incidence des nouvelles dispositions sur les cas qui demeurent à être résolus au moment de leur adoption. Pour assurer aux membres un traitement équitable et les faire profiter des nouvelles dispositions, le Commissaire a indiqué qu'il renverrait dans la mesure du possible les cas encore à l'étude. Le Comité a de fait examiné un certain nombre de ces cas. Il est néanmoins un peu étonnant que deux ans après la promulgation des dispositions législatives, les cas traités par la GRC en vertu de l'ancienne *Loi* constituent encore le gros de son travail.

Le Comité s'attendait au départ à examiner des procédures intentées aux termes de l'ancienne *Loi* avant la promulgation. Cependant, certains renvois ont trait à des procédures engagées conformément à l'ancienne *Loi* mais après l'adoption de la nouvelle. Cela soulève un sérieux problème: selon l'ancienne *Loi*, les accusations consécutives à des manquements au devoir étaient formulées sur l'ordre du Commissaire. Dans la nouvelle *Loi*, on a abandonné cette façon de procéder et on préserve l'impartialité du Commissaire en limitant son intervention à la prise de la décision finale. On comprendra facilement que l'appelant puisse craindre une attitude partiale lorsqu'il s'aperçoit que le Commissaire, *après* la promulgation de la nouvelle *Loi*, choisit néanmoins d'ordonner la rédaction d'une accusation qu'il examinera lui-même ultérieurement si elle est portée en appel.

On aurait espéré que la GRC et ses membres comprennent qu'ils auraient intérêt à suivre la procédure «décriminalisée» prévue dans la nouvelle *Loi* puisque, au lieu de considérer les causes sous un angle criminel (voir la décision de la Cour suprême du Canada dans l'affaire R. c. *Wigglesworth*), on les envisage maintenant dans l'optique des relations de travail en vue de rectifier et d'améliorer la conduite des contrevenants.

QUESTIONS JURIDIQUES

a) Fardeau de la preuve et questions relatives à la preuve

En vertu de l'ancienne *Loi sur la*

GRC, il fallait prouver hors de tout doute raisonnable que le membre avait manqué à son devoir, ce qui correspond à la norme de preuve suivie dans les procédures criminelles. Étant donné que la Cour suprême du Canada a jugé, dans l'affaire ***R. c. Wigglesworth***, que les manquements graves au devoir avaient bel et bien des conséquences sur le plan criminel, la norme de preuve était appropriée.

La nouvelle *Loi sur la GRC* présente des différences assez importantes. Elle ne prévoit plus de peine d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à un an, et il n'y est plus question de manquements au devoir, de déclarations de culpabilité, d'accusations ni de sentences. La *Loi* parle plutôt de contraventions alléguées au code de déontologie et on y emploie la terminologie couramment utilisée dans le domaine des relations de travail. La contravention alléguée doit être établie selon la prépondérance des probabilités, qui est la norme de preuve applicable dans les causes civiles.

Selon la nouvelle *Loi sur la GRC*, les comités internes ne sont pas obligés de suivre strictement les règles de la preuve, pourvu que leur manière de procéder soit équitable. La détermination des principes de la preuve applicables dans les causes civiles pose certaines difficultés, comme le montre clairement un cas renvoyé devant le Comité qui a été traité entièrement suivant la nouvelle *Loi* (cas n° 3). Malheureusement, lorsque le président a invité les parties à présenter des observations pour éclaircir cet aspect, elles n'ont pas répondu.

Soulignons que, même si la nouvelle *Loi* laisse une plus grande liberté en matière de preuve, toute dérogation au code de déontologie ne peut encore être établie qu'à partir d'éléments de preuve dûment reçus. Le remplacement des règles de la preuve suivies au criminel, qui exigent l'établissement de preuve hors de tout doute raisonnable, par les règles appliquées dans les affaires civiles, où la norme de persuasion est une preuve basée sur la prépondérance des probabilités, doit garantir la primauté de l'équité. Maintenant que le Comité commence à recevoir des cas de discipline en vertu de la nouvelle *Loi*, il surveillera la procédure avec beaucoup d'intérêt.

b) Preuve de moralité

L'un des aspects qui nécessite des ajustements, selon le Comité, est la prise en considération de la preuve de moralité. Le Comité a examiné des cas de grief où la fiche de service du membre et le dossier du personnel ont été présentés comme étant des documents pertinents (cas n° 8). Dans une affaire de discipline (cas n° 3), on a enregistré ces dossiers comme pièces à des fins d'identification; en réalité, on n'en a jamais fait mention.

Un grief ne doit pas être tranché d'après la personnalité du plaignant, mais selon les droits qu'ont tous les membres se trouvant dans la même situation que lui. On ne voit pas très bien comment une preuve de moralité peut jouer un rôle dans le règlement d'un grief.

En ce qui concerne les cas de discipline, la GRC peut produire une preuve de moralité seulement si la

moralité du membre est mise en cause. Lorsqu'on essaie d'établir une contravention au code de déontologie, on ne peut ajouter des dossiers simplement pour faire bonne mesure ou pour «obtenir un tableau complet de la situation».

Avant de déterminer une mesure disciplinaire, l'officier compétent doit délimiter le champ de sanction applicable à la contravention établie. Un membre ne peut être puni d'après l'ensemble de sa vie, bien que ses antécédents puissent aider à déterminer la(les) sanction(s) à lui imposer.

c) Preuve de faits similaires

Les règles régissant l'admission de preuve de faits similaires dans les causes criminelles s'appliquent également dans les affaires civiles.

Même si, aux termes de la nouvelle *Loi*, les comités d'arbitrage ne sont pas assujettis à des règles strictes de la preuve, l'équité exige qu'ils soient prudents avant de recevoir la preuve de faits similaires. Ils doivent d'abord s'assurer que ce qui est offert comme élément de preuve n'est pas simplement une insinuation ou une rumeur.

Si des faits qu'on prétend similaires sont présentés en preuve, il doit exister un lien entre ces faits et la contravention alléguée pour qu'on puisse tirer des conclusions défavorables au membre. Il faudra, par exemple, établir des similitudes étroites entre les incidents et entre l'identité de leur auteur. Les éléments de preuve présentés comme faits similaires doivent eux-mêmes être établis selon la prépondérance des probabilités et doivent permettre de montrer l'existence d'un lien entre les actions antérieures et les allégations en cause.

d) Preuve circonstancielle

Dans le cas nº 3, le Comité a cherché à déterminer si la règle suivie dans l'*affaire Hodge* (concernant la preuve circonstancielle) s'appliquait aux contraventions alléguées en vertu de la nouvelle *Loi*.

Dans les causes civiles, les règles de la preuve exigent clairement que les conclusions découlent logiquement de la preuve circonstancielle établie. Même si le fardeau de persuasion est réduit maintenant que la preuve hors de tout doute raisonnable a été remplacée par la preuve basée sur la prépondérance des probabilités, les déductions doivent encore se fonder sur des éléments de preuve produits et non sur des conjectures. On ne peut tirer une conclusion qui ne s'appuie sur aucun élément de preuve. Si les éléments de preuve sont faibles ou présentent d'évidentes lacunes, peut-être que la conclusion qu'on cherche à dégager ne sera pas logique ou ne permettra pas de s'acquitter du fardeau de persuasion. Le Comité continuera de surveiller l'application des principes concernant la preuve circonstancielle afin d'évaluer l'équité des audiences et des décisions du comité d'arbitrage.

IV REGARD EN ARRIÈRE

CLASSEMENT RATIONNEL DU CONTENU DES DOSSIERS SUR LES GRIEFS

À la demande du Comité, la Sous-direction des relations fonctionnelles à la GRC classe rationnellement le contenu des dossiers sur les griefs renvoyés devant le Comité. Le Comité reçoit donc maintenant des dossiers qu'on a épurés pour éliminer les répétitions tout en préservant leur intégrité. Le volume de chaque dossier a ainsi été réduit d'environ 75 pour cent; ils sont plus faciles à manier et à examiner. La Sous-direction des relations fonctionnelles doit consacrer plus de temps à l'établissement des dossiers; le délai de préparation devrait raccourcir durant la prochaine année au fur et à mesure qu'elle se familiarisera avec la nouvelle façon de procéder. Le Comité désire remercier la Sous-direction des efforts incessants qu'elle déploie pour lui faciliter la tâche.

LE DROIT D'ÉTABLIR UN SYNDICAT À LA GRC

Une intéressante décision a été rendue par la Cour supérieure du Québec le 28 novembre 1989. Un sergent d'état-major à la GRC, Gaétan Delisle, représentant des relations fonctionnelles et président de l'association des membres à la Division «C», avait demandé que la Cour déclare nul et non avenu le paragraphe 109(4) du *Code canadien du travail* et l'alinéa 2 e) de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique* du fait qu'ils violent les droits dont jouissent les membres en vertu de la *Charte canadienne des droits et libertés*.

Le sergent d'état-major Delisle voulait une révision judiciaire de la décision, rendue par la Conseil canadien des relations du travail le 26 août 1986, de ne pas accréditer un agent négociateur pour les membres de la GRC de la Division «C». Le Conseil avait statué que la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique* exclut les membres de la GRC.

Le sergent d'état-major Delisle a déclaré devant la Cour supérieure que se syndiquer est un droit fondamental des membres de la GRC et que les dispositions susmentionnées violent certains des droits et des libertés fondamentales que leur garantit la *Charte*, à savoir le droit à l'égalité et la liberté d'association et d'expression.

Dans l'énoncé de son jugement, le juge Michaud de la Cour supérieure du Québec a soulevé plusieurs points intéressants, que voici:

> *La GRC*
>
> ... la GRC agit à titre de police municipale dans 191 municipalités au Canada, municipalités dont la population varie de 1 500 âmes à 200 000 âmes.
>
> *Les conditions de travail*
>
> En novembre 1973, il fut décidé que dans chaque division de la GRC, les membres élisent un

représentant divisionnaire dont le mandat est de les représenter auprès de la Direction afin de solutionner les problèmes qui peuvent survenir.

Les membres de la GRC ne sont pas syndiqués et ne peuvent négocier collectivement leurs conditions de travail. Ils ne bénéficient pas d'un régime indépendant de règlement des griefs.

La liberté d'association comprend-elle à titre de garantie constitutionnelle le droit de négocier une convention collective?

Le système présentement en vigueur, quels qu'en soient les mérites, ne peut être considéré comme l'équivalent d'une accréditation syndicale.

Il n'y a pas de doute que le salarié qui est privé de tout moyen de pression sur son employeur est désavantagé par rapport au salarié qui bénéficie du droit à la négociation collective.

On ne peut donc pas prétendre que les membres de la GRC jouissent de la même protection que ceux qui jouissent de l'accréditation syndicale.

Le juge a également souligné les limitations apportées aux griefs pouvant être renvoyés devant le Comité externe d'examen aux termes de l'article 36 du *Règlement de la GRC*, qui a déjà été énoncé dans le présent rapport. Voici ce qu'il a dit à ce sujet:

Les propos du juge président devraient provoquer des discussions intéressantes sur ces importantes questions.

> Les mutations de nature disciplinaire ne tombent pas sous la juridiction du Comité externe. Savoir si une question doit être référée sous l'article 36a) précité est sujet à interprétation. C'est la GRC qui décide seule de cette interprétation.

V PERSPECTIVES D'AVENIR

CONSULTATION AVEC LES PROVINCES

Le Comité a régulièrement des discussions avec des groupes et des individus très variés, mais il n'a pas eu l'occasion de reconsidérer son rôle et son mandat depuis 1988. Le Comité croit que le moment est venu de réexaminer le système mis sur pied par suite des modifications à la *Loi sur la GRC* avec les diverses parties qui devaient en profiter. Parmi elles se trouvent les procureurs généraux et les solliciteurs généraux des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux.

Après la publication de ce rapport, le Comité a l'intention d'amorcer une série de consultations avec des représentants de tous les niveaux de gouvernements en vue de présenter au Parlement, dans son prochain rapport annuel, une vaste étude de son rôle basée sur la perception de différents groupes. Il consultera également le Commissaire et des représentants des membres de la GRC.

Le Comité croit important que son organisme et les structures internes connexes de la GRC évoluent pour répondre aux besoins changeants de la société, de la GRC et de ses membres dans les années 90. Pour ce faire, il est nécessaire et souhaitable de tenir en permanence de vastes consultations.

VI ANNEXES

1. Liste des 17 sujets que le Commissaire a inclus dans le champ d'application de l'alinéa 36a) du *Règlement de la GRC*
2. Séminaire sur la gestion des ressources humaines policières
3. Table de jurisprudence et de législation citées.

Liste des 17 sujets que le Commissaire a inclus dans le champ d'application de l'alinéa 36 a) du *Règlement de la GRC*

1. Classification des postes des membres civils lorsque les normes de classification de la fonction publique sont utilisées.
2. Profil linguistique des postes annoncés dans les bulletins sur les possibilités d'emploi.
3. Directive de la GRC sur les voyages.
4. Régime dentaire des membres civils.
5. Directive sur le service extérieur.
6. Services d'avocat-conseil et paiement des honoraires et des dépenses juridiques.
7. Usage du tabac en milieu de travail.
8. Directive sur les frais perçus pour les logements.
9. Conflits d'intérêts.
10. Cumul d'emplois par les membres civils.
11. Harcèlement en milieu de travail.
12. Santé et sécurité au travail.
13. Frais de stationnement.
14. Charte des droits et libertés, c.-à-d. discrimination fondée sur l'âge, la religion, le sexe, l'âge de la retraite, etc.
15. Accès à l'information basé sur la collecte, l'utilisation et la communication de renseignements, p.ex. lorsque des renseignements personnels sont divulgués et que le membre est pénalisé en fonction des informations communiquées.
16. Programme de primes à l'initiative.
17. Réclamations portées contre des membres par la Gendarmerie concernant la perte ou l'endommagement de biens que possède ou loue la Gendarmerie ou dont elle a la responsabilité.

Séminaire sur la gestion des ressources humaines policières

le jeudi 22 mars 1990

Ouverture du Séminaire

Mot de bienvenue et présentation du programme

L'honorable René J. Marin, OMM, c.r., LLD
Président du Comité externe d'examen de la GRC

Allocution d'ouverture

L'honorable Pierre H. Cadieux, C.P., député
Solliciteur général du Canada

M^e^ Cadieux est élu pour la première fois à la Chambre des communes en 1984. Il est nommé ministre du Travail en 1986 et ministre des Affaires indiennes et du Nord en 1989. Il est nommé Solliciteur général du Canada le 23 février 1990. Il a déjà été membre du Comité permanent sur la Justice et le Solliciteur général de la Chambre des communes. Il est diplômé des universités de Montréal et McGill et est membre du Barreau du Québec.

Procédures de renvoi des services policiers: vue d'ensemble

Le Comité a demandé à M. Darrell Kean de faire de la recherche dans le domaine des procédures de renvoi des services policiers. M. Kean a été membre de la force policière de la ville de Vancouver de 1977 à 1989. De 1986 à 1989, il était affecté à l'Institut de justice de la Colombie-britannique comme responsable des ressources humaines. Les résultats de sa recherche pour le Comité serviront de base pour un document de recherche. M. Kean présentera une vue d'ensemble des résultats de sa recherche.

Renvoi pour raisons médicales: un suivi

En 1989 la question du renvoi pour raisons médicales a été abordée pour la première fois au Séminaire. Depuis lors, le Comité a publié un document de recherche et un compte rendu de la consultation sur ce sujet. Le document de recherche avait surtout porté sur les expériences de trois forces policières: Ottawa, le grand Toronto et la Sûreté du Québec. Un représentant de chacune de ces forces fera une brève intervention sur ces documents.

Ottawa: Le chef de police, M. Thomas Flanagan, E.C.

Toronto: L'inspecteur d'état-major Jim Shaw

Québec: Le lieutenant Carmel Patry

Discussion

Animée par Me F. Jennifer Lynch, vice-présidente du Comité, la discussion portera sur les questions soulevées lors des présentations sur les procédures de renvoi des services policiers et le renvoi pour raisons médicales. Les participants seront invités à partager leurs expériences et à faire des analogies touchant les autres commentaires et suggestions soulevés.

Les programmes d'aide aux employés

Les docteurs Shimon Dolan et Jacob Wolpin font de la recherche pour le Comité sur des programmes d'aide aux employés au Canada. Le docteur Dolan donnera un exposé sur les résultats de leur recherche. Ces résultats serviront de base pour un document de recherche.

Un des objectifs primaires des programmes d'aide aux employés (ou aux membres) dans la communauté policière touche les maladies et problèmes associés au stress. Deux personnes feront des présentations axées sur le stress dans le milieu policier:

Le sergent Lloyd MacKillop, de la force policière régionale de Waterloo, donnera un exposé du programme de gestion de stress de sa force policière. Le sergent MacKillop est bien connu dans la communauté policière pour son expertise touchant le stress chez les policiers.

Le docteur Dan Lee, le psychologue en chef par intérim de la GRC depuis 1987, expliquera la gestion du stress et le programme d'aide aux membres à la GRC. Avant de se joindre à la GRC, le docteur Lee était le directeur du service de counselling à l'Université d'Ottawa.

Discussion

Animée par Me Joanne McLeod, membre du Comité, la discussion portera sur les questions de stress et sur un Programme d'aide aux employés qui saura apporter une solution aux problèmes dus au stress ainsi que d'autres problèmes chez les policiers. Le but de cette discussion est de permettre aux participants de mieux comprendre les problèmes associés au stress et d'apprécier comment un programme d'aide aux employés puisse les aider à solutionner ces problèmes.

Mesures disciplinaires consécutives à des plaintes: un aperçu

Le docteur Clifford Shearing est un professeur au Centre de criminologie de l'Université de Toronto. Le professeur Shearing était directeur de recherche pour la Commission d'enquête sur les plaintes du public, la discipline interne et le règlement des griefs au sein de la GRC. Il est l'auteur de plusieurs commentaires sur la police. Il a fait une recherche pour le Comité sur les questions associées à la discipline d'un policier

suite à une plainte d'un membre du public. Il fera un exposé de sa recherche dont les résultats serviront de base pour un document de recherche du Comité.

Pratiques qui relèvent de compétences particulières: une optique provinciale

Le Comité a invité trois experts à faire de brèves interventions pour expliquer comment la question de discipline à la suite d'une plainte du public est traitée dans leur compétence:

Colombie britannique	Me Mary Saunders est membre de la Commission de police de la Colombie britannique.
Québec	Marlene Jennings est membre de la Commission de Police du Québec.
Nouvelle-Écosse	Me Barry Alexander est président de la Commission de révision de la police de la Nouvelle-Écosse.

Discussion

Animée par M. William Millar, membre du Comité, la discussion portera sur les pratiques et les procédures de discipline consécutives à une plainte du public. Quel est le rôle du plaignant? Comment balancer les intérêts de la société, du plaignant, du membre et de la force policière? Quels sont ces intérêts? Lesquels priment? Sont-ils vraiment différents?

Aperçu de la journée dans un contexte plus large

Le Comité a demandé au docteur Irvin Waller, professeur de criminologie à l'Université d'Ottawa, d'être présent au Séminaire et d'agir à titre de rapporteur de la journée. Il fera le résumé des présentations et des discussions dans le contexte policier en général.

Fermeture du Séminaire

L'honorable René J. Marin, OMM, c.r., LLD
Président
Comité externe d'examen de la GRC

Présence

Forces policières

Le service de police de Calgary
La force policière régionale de Durham
Le service de police d'Edmonton

La Sécurité publique de Gatineau
La Gendarmerie royale du Canada
La force policière régionale de Haldimand-Norfolk
La force policière régionale de Hamilton-Wentworth
Le Royal Newfoundland Constabulary
La Police d'Ottawa
La force policière régionale de Peel
La Sûreté du Québec
Le service de police de Regina
La force policière du grand Toronto
Le service de police de Vancouver
La force policière régionale de Waterloo
La force policière régionale de York

Associations
Alberta Federation of Police Associations
Canadian Association of Chiefs of Police
Canadian Police Association
Exécutif national, représentants divisionnaires des relations fonctionnelles de la GRC
Fraternité des policiers de la Communauté urbaine de Montréal Inc.
La Fédération des Policiers du Québec
Ontario Provincial Police Association
Police Association of Ontario
Police Association of Nova Scotia

Autres
La Commission de la révision de la police de la Nouvelle-Écosse
La Commission des plaintes du public contre la GRC
Le Service canadien du renseignement de sécurité
Le Solliciteur général du Canada

Table de jurisprudence et de législation citées

College of Physicians and Surgeons of Ontario v. Petrie (1989), 37 Admin. L.R. 119 (C. Div. Ont.)

Fedoriuk c. Commissaire de la GRC, [1989] 2 C.F. 400

Affaire Hodge (1838), 2 Lewin 227; 168 E.R. 1136

Milhaven Fibres, cité dans *Re Flewwelling and Adjudication Board Established by the Public Service Staff Relations Board et al.* (1985), 24 D.L.R. (4th) 274 (C.A.F.)

R. c. Wigglesworth, [1987] 2 R.C.S. 541

Shek v. College of Pharmacists (26 avril 1988), inédit (C. Div. Ont.)

Lois citées

Charte canadienne des droits et libertés, annexe B, *Loi constitutionnelle, 1982* (la Charte)

Code canadien du travail, L.R.C. 1985, chap. L-2

Loi sur la gestion des finances publiques, L.R.C. 1985, chap. F-11

Loi sur les relations de travail dans la fonction publique, L.R.C. 1985, chap. P-35

Loi sur la GRC, L.R.C. 1985, chap. 8 (2e suppl.) (la nouvelle *Loi sur la GRC*)

Loi sur la GRC, L.R.C. 1985, chap. R-10 (l'ancienne *Loi sur la GRC*)

Règlements cités

Règles de pratique et de procédure du Comité externe d'examen de la GRC, DORS/88-313, 1988 *Gazette du Canada* Partie II, p. 2756.

Règlement de la Gendarmerie royale du Canada, 1988, DORS/88-361, 1988 *Gazette du Canada* Partie II, p. 3181, tel que modifié par DORS/89-581, 1989 *Gazette du Canada* Partie II, p. 4918 (*Règlement de la GRC*).

Consignes du Commissaire (Griefs) DORS/88-362, 1988 *Gazette du Canada* Partie II, p. 3205, tel que modifié par DORS/88-412, 1988 *Gazette du Canada* Partie II, p. 3570 et DORS/89-486, 1989 *Gazette du Canada* Partie II, p. 4348.